

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU PARTAGE
DES
BIENS COMMUNAUX
ENTRE HABITANTS

ET DE LEURS MODES DE JOUISSANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Jacques HELBRONNER

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
—
1898

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU PARTAGE
DES
BIENS COMMUNAUX

ENTRE HABITANTS
ET DE LEURS MODES DE JOUISSANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu, le samedi 28 mai 1898, à 4 heure

PAR

Jacques HELBRONNER

Président : M. LEFEBVRE

*Suffragants : { MM. BERTHÉLÉMY, professeur.
PILLET, agrégé.*



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1898

A MA MÈRE

DU
PARTAGE DES BIENS COMMUNAUX
ENTRE HABITANTS
ET DE LEURS MODES DE JOUISSANCE

INTRODUCTION

LES ORIGINES DES BIENS COMMUNAUX

Dans le droit administratif français, la commune n'est pas seulement une circonscription administrative, une création de la loi, c'est une personne morale, née de la nature même des choses, un établissement public à compétence étendue qui va jusqu'à participer à l'exercice de la souveraineté.

Les établissements publics jouissent, dans notre législation, de la personnalité civile, et, par suite, ont la faculté de posséder.

Leurs biens se divisent tout naturellement en biens, qu'ils possèdent, comme de simples particuliers, et en biens affectés aux services pour lesquels ils sont institués. On pourrait encore faire une autre distinction dans cette dernière catégorie, entre les biens qui appartiennent à ce qu'on est convenu d'appeler le domaine public,

et ceux que l'on fait rentrer dans le domaine privé ; mais, cette séparation des deux domaines est mal limitée, et beaucoup de juristes font rentrer dans le domaine public, ce que d'autres auteurs considèrent comme propriétés privées (1).

La commune peut donc posséder des biens ; mais en dehors de ceux affectés aux services publics, ou de ceux qu'elle possède, comme propriétaire privée, et qu'elle afferme ou fait exploiter pour son compte, il est une catégorie de biens appartenant aux communes, qui, en droit, n'ont pas de similaires, ce sont les biens appelés « les communaux » (2).

Comment définir les communaux ? Quelles en sont les origines ? De quoi se composent ces biens ? Autant de questions qu'il est nécessaire d'élucider avant d'entrer dans l'examen de leur mode de jouissance, des moyens adoptés pour les

(1) M. Weiss. — *Cours de Droit administratif*, année 1895-96.

(2) On peut citer comme exemple des différentes catégories de biens appartenant aux communes :

Les *chemins vicinaux* et *ruraux*, qui rentrent dans son domaine public ;

Les *fermes*, *terres*, etc., qu'une commune peut posséder au même titre qu'un propriétaire particulier ;

Les *mairies* ou *écoles*, qui sont des propriétés privées, affectées à des services publics.

Il faut, du reste, remarquer que, suivant certains auteurs, ce qu'on fait rentrer dans le domaine public, n'appartient pas en propriété à la commune, mais qu'elle a sur ces biens un droit supérieur, droit de garde ou de suzeraineté.

mettre en valeur et des modifications qu'on pourrait apporter dans leur organisation, dans leur existence même.

Le Code civil (a. 542) en donne une définition ;

« Les biens communaux sont ceux, à la propriété ou au produit desquels, les habitants d'une ou plusieurs communes, ont un droit acquis ».

Cette définition n'est ni précise ni exacte, car le terme de « biens communaux » a ici pour signification, aussi bien l'ensemble des biens qui appartiennent aux communes, que la catégorie spéciale de biens dont nous parlons ; en outre, les biens communaux appartiennent à la commune, personne civile, et les habitants n'ont sur ces biens, que les droits que la commune, par la voie de ses représentants, juge à propos de leur concéder.

Le Code n'a fait que reproduire, à peu près littéralement, l'article premier de la loi du 10 juin 1793, et ceux qui ont rédigé le Code, ont négligé d'en corriger l'inexactitude (1).

Nous ne pouvons donc pas nous appuyer sur le Code pour établir la définition des biens communaux, et c'est dans leurs caractères, dans leur histoire, qu'il faut la chercher.

(1) V. à l'Appendice, la loi du 10 Juin 1793.

Le droit romain connaissait les biens communaux, et nous en trouvons une définition dans le Digeste (1).

« *Saltus communis, in quo municipes jus compascendi habent.* »

Ce que le texte latin formulait ainsi pour les pâturages, est d'une façon générale, le caractère essentiel des communaux. Les habitants ont sur ces biens un droit de jouissance directe, droit que la commune leur donne, et qui reste, comme un souvenir des temps, où d'après certains économistes, le régime le plus répandu de la propriété foncière, était la communauté (2).

L'origine des biens communaux est multiple, et il est aussi puéril de vouloir leur donner, comme source unique, les biens des municipes romains, que de prétendre attribuer leur formation aux concessions seigneuriales.

La question a été longtemps controversée et les deux thèses ont été tour à tour défendues et réfutées.

On peut dire que, d'une façon générale, ces deux systèmes ont entrevu la vérité.

Il serait certainement très intéressant de suivre, à travers les âges, l'évolution de la propriété du

(1) Henrion de Pansey. *Biens communaux*, page 3.

(2) Laveleye. *La propriété collective*.

groupe, et de voir les transformations successives qu'a subies la tribu primitive, avant de devenir la commune moderne ; mais ce serait sortir de notre étude. Pourtant, nous montrerons quelles sont les diverses sources de la propriété communale en nous contentant de remonter à l'époque romaine.

Du jour où les hommes, par besoin social, se sont formés en tribus et se sont fixés dans un lieu déterminé, il est certain qu'il leur a fallu des terres en communauté pour élever leurs troupeaux, soit que l'idée de propriété individuelle ne leur parut pas applicable à la terre, soit qu'il leur semblât préférable de laisser les pâturages dans l'indivision, la principale, l'unique richesse étant alors le bétail.

A l'époque romaine, les communautés des Gaules, devenues des « municipales », des cités, possédaient des biens considérables, dont les habitants avaient la jouissance en commun : ces biens semblent avoir acquis une grande importance à la fin de l'Empire, à en juger par les vestiges qu'on retrouve au Moyen-Âge, dans les villes du midi de la France. On pourrait croire qu'au moment de la conquête franque, tous ces biens furent confisqués et que les droits des municipales disparurent dans l'écroulement de l'empire romain : les vainqueurs ne furent pas si maladroits. Ils avaient

en effet tout intérêt, pour assurer leur conquête, à laisser les habitants jouir en paix des biens qu'ils possédaient; de plus, il est probable (car il ne faudrait pas trop chercher de grandes idées politiques, des plans bien arrêtés, chez des peuples qui songeaient surtout au butin de la guerre) que les Francs trouvèrent suffisamment de quoi satisfaire leurs désirs, sans toucher aux propriétés de gens qui leur paraissaient inoffensifs.

Les chefs s'emparèrent pour eux-mêmes et pour leurs compagnons, d'un grand nombre de biens que la conquête leur livrait; mais ils respectèrent les biens des municipes, qui continuèrent à être laissés aux habitants en jouissance commune. Les Francs préférèrent s'emparer des anciens biens du fisc, de ce qui avait appartenu à l'Etat romain, évitant ainsi de mécontenter les cités.

Même dans l'ancien régime, au moment où la théorie et la législation attribuaient aux concessions seigneuriales l'origine des biens communaux, il s'est trouvé des auteurs pour reconnaître que certaines parties de ces biens n'avaient jamais cessé d'appartenir aux communes (1).

Sous l'ancien régime, on admettait générale-

(1) Salvaing. *Traité de l'usage des fiefs*. Chap. 96.

Legrand. *Coutumes de Troyes*, a. 168, glose II, N° 15.

ment que le droit des communes provenait de la concession seigneuriale, et que, par conséquent, tout ce qui n'était pas concédé aux communes devait, en vertu des principes qui, sous le droit féodal, régissaient les terres, relever des seigneurs. Sans doute pour attirer la population sur leurs terres devenues incultes, par suite des invasions et des bouleversements, résultats des guerres incessantes qui ensanglantèrent le Moyen-Age, les seigneurs accordèrent certaines étendues de terres aux agglomérations d'habitants ; le but, évidemment, n'était pas exclusivement libéral, car, tout en développant l'agriculture, et en assurant à ces populations, des ressources foncières, le seigneur avait surtout pour but d'augmenter le nombre de ses sujets et de développer son influence et ses richesses (1).

De plus, au Moyen-Age, l'incertitude dans laquelle on vivait, le besoin de secours qu'éprouvaient les petites gens, contreignirent les habitants des communautés à demander assistance aux seigneurs, qui, en échange de leur protection, se firent accorder un droit éminent sur les domaines de ces communautés.

(1) Beaumanoir. — Ch. 24, N° 6.

Ch. 32, N° 17 : Exemple de terres données par un seigneur à ceux qui venaient s'établir sur son territoire (forêt de Hez, près Clermont.)

Ce que nous disons là, en parcourant à grands pas l'histoire des biens communaux, ne s'est pas assurément établi d'une façon uniforme et régulière dans tout le pays ; il est certain que bien des communes restèrent libres et à peu près indépendantes, vis-à-vis des seigneurs. D'autres retrouvèrent leur autonomie et leurs privilèges dans le mouvement d'affranchissement qui se produisit au cours du XII^e siècle : elles en profitèrent pour reprendre une partie de leurs domaines, dont elles avaient été dépouillées depuis la conquête. Celles dont l'existence était postérieure à l'établissement du régime féodal, ne pouvant se fonder sur d'anciens droits de propriété, pour réclamer des biens fonciers, durent demander aux seigneurs, en même temps que leurs libertés, des terres pour fonder un patrimoine communal ; ici encore, la concession seigneuriale est l'origine des biens de ces communes. La théorie « nulle terre sans seigneur », qui d'abord ne s'appliquait qu'aux terres de fiefs, aux terres féodales, finit par s'étendre à tout le pays. Les seigneurs, par la généralisation de cette doctrine, s'emparèrent de toutes terres, vaines et vagues, pour lesquelles les communes ne purent montrer de titre de concession ; ils prétendirent en outre exercer des droits plus ou moins justifiés sur les terres qui ne leur appar-

tenaient pas en propriété, mais qu'ils avaient sous leur dépendance.

Après la conquête, à la fin des invasions barbares, nous avons vu que les seigneurs, dans la formation de la société féodale, concédèrent aux communautés d'habitants, en toute propriété, des portions de terre, à charge pour eux de les cultiver.

Quelquefois, cette concession était faite à titre onéreux, mais le plus souvent, il semble que le seigneur l'ait faite gratuitement; aussi gardait-il son droit sur la chose, comme membre de la commune, ses besoins et ceux de sa famille étant, par une sorte de convention tacite, généralement évalués au tiers. Ce qui s'expliquait tout naturellement pour les biens concédés gratuitement, et, ce qui n'était en sorte qu'une rémunération un peu élevée, donnée par la communauté à son seigneur, devenait une véritable spoliation quand on généralisa les présomptions de gratuité des concessions.

Nous retrouvons ces idées dans la grande ordonnance de 1669 (1) sur les eaux et forêts, qui fut comme la reconnaissance légale de ces théories, si favorables à l'aristocratie. Par cette généralisation de la concession des terres, que l'on

(1) Ordonnance du 13 août 1669. (V. Isambert, *Anc. Lois*, Tome 18. Baudrillart. *Règlements sur les forêts*, Tome 1, page 41 et s.)

appliqua à celles mêmes qui, de tout temps, avaient appartenu aux communes, et par la présomption de gratuité, que l'on étendit aussi, les seigneurs finirent par exercer presque partout des droits exorbitants : toute terre eut un seigneur, qui, trop souvent, fit sentir à ses tenanciers le poids de sa souveraineté. La royauté, qui avait commencé par essayer de mettre un terme à cet état de choses, se contenta bientôt d'abolir le triage sur son propre domaine (1) et d'encourager, par tous les moyens, le développement de l'agriculture et de dessèchement des marais, nouvelle source de biens, que les seigneurs ne manquèrent pas de revendiquer.

C'est encore en effet, une des origines des biens communaux, que ceux de ces associations agricoles, de ces communautés qui se formèrent au Moyen-Age, pour améliorer les conditions des terres par des travaux de dessèchement ou de drainage.

La royauté protégea beaucoup ces ancêtres de nos associations syndicales, mais elle ne put pas toujours empêcher les spoliations des seigneurs.

A la fin du XVIII^e siècle, ces abus avaient exaspéré les populations, et la faveur que rencontra dans les campagnes, la cause de la révolution peut,

(1) Ordonnance d'Avril 1667.

en partie, s'expliquer par le désir qu'avaient les communautés d'habitants, de s'affranchir de ces droits iniques, et de faire cesser d'une façon radicale, des spoliations trop souvent répétées.

La réaction se fit naturellement violente et rapide, apportant des théories aussi absolues, aussi entières que celles qu'avaient soutenues les juristes de l'ancien régime.

Sans vouloir faire abandon de la moindre parcelle de leur système, les jurisconsultes révolutionnaires déclarèrent que les biens des communes avaient été de tous temps leur propriété, que les seigneurs les avaient dépouillés, et que les prétendues concessions qu'ils avaient faites, n'étaient en réalité que des rétrocessions. Cette théorie eut pour effet de faire passer aux communes la propriété des terres vaines et vagues (1), pour lesquelles le titre de propriété ne pouvait pas être présenté, ou de celles dont les seigneurs s'étaient indûment emparés. En résumé, on peut donner comme origine principale aux communaux, les biens dont la nature est pour ainsi dire une raison permanente du besoin de propriété collective : les bois, les pâturages, par exemple. Il est certain que, malgré les modifications des sociétés, malgré les bouleverse-

(1) Loi 13-20 Avril 1791 (a. 8-11).

Loi 28 Août 1792. (a. 1-4, 7-9). (Coll. Duv. Tomes 2^e et 4).

ments qui ont secoué les peuples, ces biens ont nécessairement dû rester propriété collective, parce que l'appropriation individuelle en aurait fait changer la nature. Au Moyen-Age, les seigneurs songèrent à s'en attribuer le domaine éminent, mais c'est qu'alors ils étaient les tuteurs des communautés, les représentants en quelque sorte, de ce qui devait être des personnes morales ; le groupe, la communauté n'ayant pas de représentation, ne possédant aucune liberté pour la plupart du temps, il était logique, il était naturel, de voir le seigneur s'en constituer comme le tuteur forcé. Il importe donc peu de savoir si ces biens auraient dû toujours être laissés en toute propriétés aux communautés d'habitants, ou si la concession qu'en ont faite les seigneurs se trouve justifiée ; leur nature, leur affectation, n'en sont pas moins restées les mêmes. Si l'on ajoute à ces diverses sources les dons des particuliers, les concessions royales, pour favoriser la mise en valeur des terres en friche et le dessèchement des marais, on peut facilement établir que la propriété communale est de formation plus complexe que ne le prétendaient les juristes de l'ancien régime ou les législateurs des assemblées révolutionnaires. Les communaux se composent aujourd'hui de bois, de pâturages, de marais, de tourbières et de terres en friche, attendant toujours les améliorations législatives qui doivent

leur donner la fécondité; leur mise en valeur tend de plus en plus à devenir une question d'un grand intérêt économique.

Dans un temps où l'agriculture semble subir un arrêt, où les populations désertent les campagnes, il peut être utile d'étudier ce qu'on a fait et ce qu'on pourrait faire encore pour développer la productivité agricole, et pour attirer les hommes et les attacher à des biens, dont aujourd'hui ils méconnaissent la valeur.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DES PARTAGES DES BIENS COMMUNAUX

CHAPITRE I

LE RÉGIME DES BIENS COMMUNAUX AVANT LA RÉVOLUTION

La commune considérée comme propriétaire de biens communaux, c'est la commune, personne morale chargée de la représentation des intérêts du groupe, qui met à la disposition de ses membres, des terres dont ils auront individuellement la jouissance.

Ces biens sont donc à tous, et à chacun, aussi bien semble-t-il, aux habitants actuels de la commune, qu'à ceux qui viendront et dont le droit naîtra le jour où ils se fixeront sur son territoire. D'autre part, si ces biens sont à la communauté, à l'ensemble des habitants, ils ont le droit d'en dis-

poser, par suite, de les aliéner ou de les partager entre eux. C'est ici que vient alors se placer tout naturellement, cette question économique et sociale : quel est le meilleur régime à adopter pour les biens appartenant actuellement aux communes, aussi bien dans l'intérêt des habitants que dans l'intérêt de l'agriculture ?

Avant de chercher les améliorations dont les biens communaux seraient susceptibles, il est nécessaires d'étudier les phases qu'a subies la législation de cette catégorie de biens, et pour cela, de les étudier à trois époques bien différentes, avant la Révolution, pendant la Révolution, et enfin sous la législation actuelle.

Nous nous placerons, pour étudier la situation des biens communaux avant la Révolution, au moment où, le pouvoir royal ayant brisé les derniers vestiges de la féodalité, la monarchie absolue est assez fortement organisée pour que l'on puisse considérer tout le pays comme soumis à une administration uniforme.

Il est en effet fort difficile de distinguer bien nettement les règles qui gouvernèrent les communaux au Moyen-Age ; la législation de la propriété foncière différerait en effet, non seulement avec les provinces, mais avec les catégories de terres ; les communaux subissaient le plus souvent les caprices du seigneur, et les abus et les exactions se

multiplièrent longtemps, sans que le pouvoir royal ait eu la possibilité d'intervenir. Mais, au XVII^e siècle, l'aristocratie a disparu, en ce sens que le pouvoir a passé tout entier aux mains de la royauté; il reste bien une noblesse, mais qui ne jouit plus que des privilèges que le pouvoir royal consent à lui laisser.

L'histoire des biens communaux a suivi les mêmes règles que l'histoire politique du pays. L'influence du pouvoir royal devenu tout puissant se fit rapidement sentir, et les communautés d'habitants purent jouir des biens qu'elles possédaient suivant des règles fixes, sans craindre de se voir brusquement dépouillées par le caprice du seigneur. Pendant tout le Moyen-Age, les biens des communautés d'habitants avaient été régis (d'après les documents qu'on a sur toute cette époque), par les principes d'inaliénabilité et d'impartageabilité. Il serait trop long, et ce n'est pas le sujet de cette étude, d'en rechercher les causes; mais on peut, en tous cas, dire que les idées économiques n'étaient pas alors assez avancées, pour que les populations aient senti le besoin de procéder à des partages : la propriété en commun s'accordait plus avec la vie d'une société, où l'individu cherchait à disparaître dans le groupe, où le régime de l'association, des corporations ou confréries, répondait si bien aux besoins d'alors. De plus, comme nous l'avons déjà

fait remarquer, la plupart des biens appartenant aux communautés d'habitants, étaient de ces biens qui ont dans leur nature même, une raison permanente de propriété collective.

Il est certain que la terre subit les mêmes évolutions que la société qui l'exploite ; aussi, dans une société dont le groupe était la base, la propriété collective, la jouissance des biens en commun, était un régime parfaitement rationnel. Peu à peu, avec la disparition du système féodal, l'initiative individuelle se développa ; des partages furent effectués par ces sociétés privées, ces associations agricoles, qui, les premières, entreprirent d'assainir le pays en desséchant une partie des marais qui couvraient alors la France, et de développer l'agriculture, en donnant à cultiver à leurs membres, des lots dans les terrains qu'elles avaient conquis.

La royauté avait suivi d'un œil favorable ces tentatives heureuses, et, au XVII^e siècle, elle songea à les reproduire pour les biens communaux, comme le prouve l'édit de Juin 1659, pour la Champagne.

Mais les juristes ne partageaient pas cette manière de voir, et l'idée des partages ne leur paraissait pas un mode de jouissance susceptible de donner de bons résultats.

« Différentes raisons sensibles, dit un écrivain

» du XVIII^e siècle, s'opposent à ce que les biens
» communaux se partagent ; s'ils étaient tolérés, il
» n'y aurait que les habitants existants qui profite-
» raient de ces biens, et ceux qui viendraient s'éta-
» blir ensuite dans cette même communauté,
» n'auraient plus aucune part à ces communaux,
» ce qui, loin d'augmenter les citoyens dans les
» villes et paroisses, en diminuerait le nom-
» bre..... (1) »

La théorie qui voulait voir dans les biens communaux, des biens éternellement substitués, venait se mettre en travers de ces essais d'amélioration.

La royauté, cependant, finit par autoriser les partages des biens des communautés, mais cette mesure ne porta pas atteinte aux principes d'impartageabilité et d'inaliénabilité : ce ne furent que des partages de jouissance viagère ou héréditaire qui ne touchaient pas au droit de propriété des communes.

« Il est à remarquer (2), dit M. Legentil, qu'en
» général, les populations auxquelles était concédée
» la faculté de se distribuer la jouissance du bien
» communal, ne regardaient cette faculté ni comme
» une faveur, ni comme un bénéfice. Elles compre-
» naient d'abord parfaitement que c'était pour
» faciliter le triage et amoindrir les biens commu-

(1) De Lapoix de Fréminville. *Histoire du Gouvernement, des biens des communautés d'habitants*.

(2) Legentil. *Portions communales*, Ch. VI. Titre 2.

» naux, que le partage qu'elles ne demandaient pas
» se trouvait octroyé. »

Cette mesure fut adoptée en effet, non seulement parce que la royauté y vit une manière d'aider les communautés à pratiquer le dessèchement des marais, et un moyen de développer les richesses agricoles du pays, mais aussi parce que les seigneurs y trouvèrent leur profit. Le dessèchement des marais fut, nous l'avons dit, une des causes des partages de biens communaux, et ce ne fut d'abord qu'à cette catégorie de biens que ce système fut appliqué.

Dans le cours du XVII^e siècle, des efforts sérieux furent tentés par le Gouvernement pour diminuer l'étendue des marécages qui couvraient alors le nord de la France ; la Flandre et l'Artois furent, dès cette époque, l'objet particulier des préoccupations de l'autorité administrative.

Au XVIII^e siècle, le mouvement s'accrut ; la monarchie s'efforçait de développer la richesse agricole du pays, et les idées que les économistes professaient alors, étaient bien faites pour l'encourager dans cette voie. Les doctrines des physiocrates qui proclament que toute richesse trouve sa source dans la terre et dans la terre seule, devaient influencer sur la législation de cette époque ; on peut, sans exagérer leur portée, en voir comme un reflet, dans ce qui fut fait au XVIII^e siècle pour

développer la productivité de la propriété communale, et pour donner un nouvel essor à l'agriculture. En 1767, Louis XV, par les lettres-patentes du 30 mai, tenta un premier essai (1) en donnant « des encouragements à ceux qui entreprendraient « des dessèchements ou des défrichements. »

Ces encouragements étaient :

La dispense d'impôts, pour les terres, objets des travaux (a. 2).

L'admission à domicile, et en quelque sorte la naturalisation pour les étrangers, qui pratiqueraient le dessèchement ou le défrichement (a. 11); (avantage fort important, à une époque où l'on n'avait pas l'habitude de considérer comme rëgnicoles les étrangers fixés dans un pays).

Ces encouragements furent probablement insuffisants, car l'administration fut obligée de recourir à des mesures plus énergiques.

En 1769, le Parlement de Metz ayant demandé au Roi de permettre le partage de tous les biens communaux de son ressort, un édit fut rendu en juin de la même année, pour donner cette autorisation (2).

Cet édit était applicable aux Trois-Évêchés; il fut suivi peu de temps après, d'un second qui s'appliquait à la Bourgogne et aux pays de Bugey et

(1) Dans le *Traité de Legentil*, voir cet édit dans la 1^{re} partie,

(2) Voir l'édit dans l'Appendice.

de Gex. Ces édits contrevenaient formellement à la règle de l'inaliénabilité des communaux, car ils prescrivaient le partage entre tous les habitants, de tous les biens des communes qui en feraient la demande ; ces partages ne donnaient pas, à proprement parler, aux habitants la propriété, mais une possession qui en avait tous les avantages (a. 1, 2 — Edit de 1769).

Mais, pour bien fixer le caractère de ces partages, pour bien indiquer que cette attribution était réservée aux seuls habitants de ces communes, les lots étaient déclarés inaliénables et insaisissables (a. 3). Ils étaient transmissibles par voie d'hérédité, mais toujours aux seuls habitants domiciliés dans la commune (a. 4, 5). C'est donc seulement comme membre, et comme membre *actif* de la commune, que l'on pouvait participer à ces allotissements ; la qualité de propriétaire dans la commune n'ayant pas paru suffisante à l'autorité, pour donner à ceux qui ne résidaient pas, un droit sur les biens communaux.

Peu de temps après la promulgation de ces édits, des concessions particulières furent accordées à quelques communes de l'Artois ; mais le gouvernement désirait appliquer des mesures générales, pour activer le dessèchement des marais dans cette province, une de celles où ce genre de biens était alors le plus répandu.

L'opinion publique y était contraire à toute idée de partage ; les nobles y possédaient des droits très lourds sur tous les « marais, landes, terres vaines et vagues », appartenant aux communes ; et les habitants des campagnes considéraient les partages comme des moyens de donner aux seigneurs des droits encore plus étendus. Ceux-ci, naturellement, faisaient tous leurs efforts pour décider les États de l'Artois à se prononcer en faveur des partages ; car ils pensaient bien exercer sur les terrains mis en culture, le droit de triage que la royauté viendrait ainsi sanctionner (1).

Leurs efforts aboutirent, et, en 1773, le Roi rendit une ordonnance qui prescrivait les partages des biens des communautés d'habitants, et qui, en outre, reconnaissait pour les seigneurs le droit d'exercer le triage sur ces biens. Les lettres-patentes délivrées en vertu de cette ordonnance, devaient, suivant un privilège de la province d'Artois, être enregistrées par le Conseil supérieur d'Arras, qui, depuis 1771, remplaçait le Conseil provincial.

Cette assemblée décida que la mesure modifiait trop profondément le régime de la propriété, pour qu'elle put en prendre seule la responsabilité, et elle estima que les États de l'Artois devaient être consultés.

(1) Legentil. *Portions ménagères*, page 201 et s.

En 1774, les États de cette province furent donc appelés à examiner les lettres-patentes délivrées par le Roi.

L'opposition du tiers porta beaucoup plus sur l'exercice du droit de triage, que sur l'opportunité même de la mesure ; aussi la discussion qui suivit, est-elle peu intéressante pour notre sujet ; le Roi rendit le 25 Février 1779, un édit qui confirmait les lettres-patentes de 1774, et le Parlement de Paris l'enregistra (1).

Le Conseil de l'Artois fut blessé de cette atteinte portée à ses prérogatives ; de plus, il était poussé par l'opinion publique qui, dans cette province, s'était soulevée contre la reconnaissance légale de ce qu'elle considérait comme une véritable spoliation. Il refusa d'enregistrer cet édit ; mais les États où le clergé et la noblesse avaient la majorité, décidèrent de le faire exécuter immédiatement. Le Roi cassa l'arrêt du Conseil de l'Artois et ordonna de faire exécuter les partages. Les communes formèrent alors individuellement opposition devant le Parlement de Paris ; il fallut bien suspendre l'application des édits, qui furent du reste, abrogés le 6 Septembre 1787.

Il ne reste de cette législation, que la partie de l'arrêt du 25 Février 1779, qui règle les modes de

(1) V. à l'Appendice. *Arrêt du Conseil* du 25 Février 1779.

partage, et que nous retrouverons quand nous étudierons les règles qui sont encore actuellement en vigueur.

En Flandre, des mesures analogues furent édictées en 1774, mais la population n'y avait pas les mêmes moyens qu'en Artois, de faire entendre son opposition ; toujours est-il qu'à la convocation des États Généraux de 1789, les cahiers de ces deux provinces furent unanimes pour demander la suppression de ces partages, qui avaient pour résultat de faire passer aux mains des seigneurs la plus grosse partie des fruits du travail des portionnaires. Il est néanmoins certain que la royauté, à la fin du XVIII^{me} siècle, eut le désir de substituer, dans un but de progrès agricole, la jouissance individuelle à la possession en commun, tout en maintenant intact, cependant, le principe de la propriété communale. Ce qu'elle avait fait pour les marais de la Flandre et de l'Artois, elle songea à l'appliquer dans les autres provinces, aux autres catégories de biens communaux. En 1773, le Roi fit rédiger un projet d'édit qui fut promulgué en Janvier 1774 ; cet édit s'applique à la Bourgogne et compléta ainsi les dispositions de celui de 1769 (1).

Il était précédé d'un exposé des motifs qu'il est intéressant de consulter, car il indique les raisons

(1) V. Appendice.

qui faisaient agir la royauté et le but qu'elle se proposait.

« Les encouragements multiples, y est-il dit, » que nous avons accordés successivement à l'agriculture, sont une preuve de l'importance » dont elle nous a paru être, pour le bien de » l'État et de nos sujets. Les succès qui les ont » suivis nous ont convaincus qu'elle est seule la » source des vraies richesses de notre royaume. » Les défrichements qui ont été faits en exécution de notre déclaration du mois d'Août 1766, » ont rendu à la culture et mis en valeur des » terrains qui, jusque là, n'avaient eu aucun produit; dans ces vues, nous avons porté notre » attention sur des biens-fonds également incultes..... »

On voit, en parcourant ces lignes, quelle a été, à la fin du XVIII^e siècle, l'influence des doctrines physiocratiques sur le régime des biens communaux.

Le but de la royauté était, tout en maintenant l'intégrité du patrimoine de la communauté, d'en assurer la culture, en attribuant la jouissance de ces biens, avec des conditions particulières, aux différents membres du groupe. La mesure devait avoir pour résultat, de donner un nouvel essor à l'agriculture du pays, en pro-

tégeant, en favorisant le développement de la famille et le peuplement des campagnes.

Malheureusement, le droit de triage que la royauté eut le tort de laisser subsister, empêcha les populations d'apercevoir tous les avantages d'un régime dont nous allons étudier maintenant le fonctionnement.

Tout d'abord, le caractère dominant de ces partages, c'est, tout en morcellant certains attributs de la propriété entre les membres du groupe, de laisser subsister le domaine de cette communauté.

Le partage, en effet, n'est qu'un partage de jouissance, aussi bien en Artois et en Flandre, qu'en Bourgogne ou dans les Trois-Évêchés ; mais cette jouissance qu'acquiert le portionnaire est inaliénable, insaisissable et indivisible. En outre, ce n'est pas à l'individu que va la portion, mais au ménage, au feu ; de telle sorte que les différents lots, bien qu'appartenant en propre à chaque ménage individuellement, ne pouvant jamais sortir de la communauté, restent intégralement dans le patrimoine de la commune.

A côté de ces caractères généraux que l'on retrouve dans les textes de 1769, 1777 et 1779, il y a certains points concernant la jouissance du lot, qui ont été traités différemment. En Flandre, la portion est donnée en jouissance viagère ; en

Artois, elle est concédée héréditairement en ligne directe.

En Flandre, il fallait aussi, en plus des conditions de ménage séparé et de domicile dans la commune, être natif de cette commune. En outre, il est à remarquer que le partage était onéreux dans cette province, alors qu'ailleurs il était gratuit. Cette différence entre les conditions, peut s'expliquer, soit par ce fait que les rapporteurs qui ont préparé ces différents édits, ont cru chacun, donner la solution qui leur paraissait la meilleure, soit parce que les institutions des différentes provinces se prêtaient mieux aux diverses dispositions de ces édits. « Nous avouons notre » impuissance, dit M. Legentil, à comprendre » un contraste dont nous n'apercevons la raison d'être, ni dans la différence des mœurs, » ni dans la nature des choses, ni dans la » situation des esprits des deux provinces, et » déclarons que ce contraste nous semble constituer une bizarre énigme de sphinx qu'aucun » OEdipe ne viendra plausiblement expliquer. »

Nous croyons qu'il est inutile de chercher à établir exactement les causes de ces différences, autrement que dans le peu d'homogénéité qui régnait alors dans la confection des lois, et dans le manque d'unité de la législation.

La situation des biens communaux était donc,

au XVIII^e siècle, en voie de transformation ; la royauté avait fait de sérieux efforts pour transformer, sur certains points, la propriété communale, et pour tenter d'y introduire un nouveau régime, dans un but de progrès économique et social ; malheureusement aussi, ces modifications laissaient subsister des droits exorbitants au profit des seigneurs. La royauté qui avait senti l'influence des nouvelles doctrines économiques et philosophiques, aurait peut-être été amenée à poser les règles d'une législation générale, remaniant entièrement le régime de la propriété communale ; on sentait en effet de quelle importance l'agriculture pouvait être pour un État et combien il était nécessaire d'assurer la mise en valeur, l'exploitation de toutes les terres d'un pays, dont la véritable richesse était, comme l'avait dit Sully « Labourage et Pâturage ». Les événements ne le permirent pas, et la Révolution transforma plus radicalement la propriété communale. En poursuivant l'abolition des droits féodaux, en cherchant à établir un régime agricole conforme aux doctrines physiocratiques, elle supprima les partages qu'avait établis la Monarchie, pour leur substituer un nouveau régime. Mais il ne faudrait pas voir seulement, dans les lois révolutionnaires, l'exécution d'un plan de transfor-

mation de la propriété foncière ; souvent en effet, il ne faut y voir que des mesures de combat, destinées à paralyser l'effet des sanglants évènements de cette époque.

CHAPITRE II

LES PARTAGES DE BIENS COMMUNAUX SOUS LA RÉVOLUTION (DE 1790 A L'AN XIII)

En détruisant tous les droits féodaux, la Révolution affranchit la propriété communale. Les théories nouvelles, en rendant aux communes, les terres que les seigneurs tenaient autrement qu'en propriété privée, eurent pour effet d'agrandir considérablement le patrimoine communal (1).

En effet, toutes les terres que les seigneurs possédaient en fief, toutes celles qu'ils avaient reprises aux communes, par ventes simulées, enfin toutes les terres vaines et vagues, pour lesquelles les seigneurs ne purent établir de titres réels certains et valables de propriété, furent ainsi incorporés au domaine communal.

Les biens de main-morte de cette catégorie s'étaient donc considérablement accrus, dans les premières années de la Révolution ; c'était justement la catégorie des biens, que les législateurs

(1) V. Loi des 13-20 Avril 1791. (*Coll. des Lois*, Duvergier, Tome 2).

d'alors prétendaient surtout supprimer dans la société nouvelle, dans l'État transformé qu'ils organisaient.

Sans doute, avec le nouvel ordre de choses, la commune semble prendre une importance plus grande dans l'organisation administrative ; mais il est assez vraisemblable de penser que des législateurs qui s'opposaient de toutes les manières au développement de l'idée fédéraliste, devaient chercher à limiter, à restreindre les moyens d'action de la commune, à absorber dans l'idée de patrie ce qu'on appelle si justement l'esprit de clocher. En outre, il semble bien que l'assemblée constituante ait cherché, dès le début de la Révolution (1), à séparer la propriété foncière en deux catégories, dans lesquelles tous les biens fonciers auraient été forcément répartis : la propriété des choses hors du commerce, ce que nous appelons aujourd'hui le domaine public, qui devait appartenir tout entier à l'État, et la propriété des choses qui sont dans le commerce, qui devait être essentiellement individuelle et privée : les biens de main-morte étaient

(1) V. *Exposé des motifs*. Loi 22 Novembre - 1^{er} Décembre 1790. (Coll. Duvergier, Tome 2).

« 3°. puisque des possessions foncières, livrées à une administration générale, sont frappées d'une sorte de stérilité, tant dis que dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se » fertilisent, multiplient les substances et animent la circulation, » fournissent des instruments à l'industrie et enrichissent l'État ».

donc appelés à disparaître, et la propriété communale ne pouvait subsister dans ce nouvel état de choses.

« Peu s'en fallut, dit M. Cauchy, qu'au moment où l'on proclamait le triomphe de la liberté sur les ruines de la féodalité abattue, les communes françaises n'aient elles-mêmes péri dans cette révolution sociale, qui devait, ce semble, achever de les affranchir » (1).

M. Cauchy oublie que (de son temps comme aujourd'hui), beaucoup de communes existent, qui pourtant ne possèdent rien ; la propriété des biens communaux n'est pas, en effet, la condition essentielle, mais seulement l'accessoire de la vie des communes.

La Révolution avait donc eu pour effet de supprimer la propriété de main-morte qu'elle jugeait dangereuse dans un État, et défavorable au progrès économique d'un pays.

En outre, comme le fait si justement remarquer M. de Tocqueville (2), dans une étude sur les causes de la Révolution, en partageant les biens des communes, en transformant en petits propriétaires les populations des campagnes, la

(1) Cauchy. *La propriété communale*. (Cf. Legentil. *Traité des portions ménagères*, p. 90).

(2) De Tocqueville. *Œuvres posthumes*

Convention sut les intéresser, les attacher à l'œuvre accomplie.

Ainsi, tout condamnait les biens communaux ; la Révolution voyait d'un œil défavorable la propriété de main-morte, l'Assemblée constituante semblait entreprendre un partage général des biens de cette catégorie, la Convention allait, par mesure politique, supprimer la propriété communale. Et pourtant, malgré ces raisons, en dépit de toutes les lois qui prescrivaient formellement la disparition de la propriété communale, elle persista et se développa ; parce que, comme nous le disions dans un chapitre précédent, il y a des biens qui, par leur nature, supportent mieux le régime de la propriété collective que celui de la propriété individuelle, et qu'alors le seul type d'association qui put en être investie, était la commune.

L'Assemblée constituante et l'Assemblée législative avaient, par la suppression des droits féodaux et par toutes les mesures prises contre la propriété seigneuriale, accru singulièrement le patrimoine communal, la Convention allait essayer de l'anéantir.

Le 10 août 1792, un évènement considérable s'était produit en France, la Monarchie venait de s'écrouler au milieu des clameurs de l'émeute triomphante, et l'Assemblée, inquiète de sa victoire,

prisonnière dans la capitale, se demandait avec anxiété comment les départements allaient accueillir le fait accompli. Il fallait calmer l'émotion qu'un tel bouleversement devait produire, il fallait jeter au peuple une pâture qui put détourner son attention ; et c'est bien de cette façon qu'il faut considérer la loi du 14 août 1792, véritable mesure de combat, votée sans préparation ni discussion sur la motion d'un membre (1), pour engager dans la cause des vainqueurs, tous ceux qui allaient s'enrichir des dépouilles du patrimoine communal.

La loi du 14 août 1792 décréta donc le partage de tous les biens communaux, entre les habitants. La mesure était radicale, absolue ; les bois seuls étaient, par mesure d'utilité publique, exceptés de cette disposition et donnés à l'Etat. Les communes étaient donc violemment dépouillées, sans compensation, sans indemnité, de leur patrimoine ; le partage de leurs biens devait s'effectuer *obligatoirement*, entre leurs habitants. Que pouvait-il résulter d'une pareille mesure que rien n'avait préparée et qui survenait dans un moment de bouleversement général ? Dans l'esprit de ceux qui l'édictèrent, elle ne devait souffrir aucune difficulté d'exécution ; sans indiquer aucune condition, sans poser

(1) V. la loi dans l'Appendice. Adoptée sans discussion, sur la proposition de François (de Nantes). (*Gazette Nationale*, N° du 16 août 1792). (Sirey. Lois annotées. 1^{re} Série, p. 196).

aucune règle, la loi fut votée d'urgence, tant l'assemblée sentait vivement la nécessité de frapper l'opinion publique surexcitée, par quelque chose qui pût satisfaire les appétits populaires.

La plupart des communes n'appliquèrent pas la loi et conservèrent leurs biens; la loi ne fut donc, pour ainsi dire, pas exécutée.

Est-ce, comme le croit M. Legentil, parce que les municipalités rejetaient le principe du partage comme contraire aux intérêts du progrès agricole, qu'elles refusèrent d'adopter pour leurs biens, le nouveau régime que la Convention voulait leur imposer? N'est-ce pas plutôt, parce qu'au milieu des désordres et des violences qui, à cette époque, bouleversaient la France, le moment était mal choisi pour permettre aux communes de saisir les avantages que le partage pouvait avoir pour la mise en valeur de leurs biens? Malheureusement ces partages étaient gratuits, et en aliénant leurs biens, les communes ne recevaient rien en échange. La propriété ainsi cédée devait être donnée définitivement, pleine et entière à ceux qui viendraient au partage.

C'était en effet, surtout pour attirer à la cause de la Révolution, ceux qui ne possédaient rien, les classes pauvres, que la mesure avait été adoptée; un partage à titre onéreux aurait été à l'encontre des projets du législateur.

Les communes comprirent aussi que ce n'était pas seulement leur ruine, mais celle de leurs habitants, qui résulteraient de ces partages. En effet, à cette époque, les biens fonciers, par suite des confiscations, des séquestres et des sécularisations, encombraient pour ainsi dire le marché, et leur valeur avait considérablement baissé ; elle était même tombée à rien, par suite de l'émission inconsidérée des assignats et des mandats territoriaux.

Les communes pensèrent que ces partages de propriété auraient pour effet de faire passer leurs terres en grande partie entre les mains des marchands de biens. Les habitants, en effet, recevant gratuitement leur part, s'empresseraient de la revendre à vil prix à ceux qui, à cette époque, étaient à peu près les uniques acheteurs ; la propriété de ces biens sortirait donc de la communauté, sans grands profits pour ses membres.

Devant le refus des communes d'exécuter la loi (refus que l'on peut expliquer par le manque complet d'indications sur les modes à employer pour les partages, dans la loi de 1792), la Convention comprit qu'en édictant avec autant de rapidité une mesure aussi absolue, elle n'avait rien fait de sérieux et de durable, et qu'il était nécessaire de revenir sur la loi de 1792 pour en rendre

l'application possible et l'exécution aisée (1). Le 10 juin 1793, la Convention vota une loi qui déclarait les partages facultatifs. C'était un recul si l'on veut, mais qui laissait voir encore la faveur que le gouvernement révolutionnaire attachait aux partages (2).

Cette loi était beaucoup plus complète que celle de 1790, et tout en décrétant facultative la mesure du partage (a.1. s.III), elle indiquait aussi le mode d'exécution et les conditions de répartition. Le partage, au lieu d'être fait par feu, est fait désormais par tête d'habitant domicilié (a.1.s.II) ; le ménage, le foyer n'est plus l'unité à laquelle on attribuera le lot ; c'est l'habitant, ou plutôt le domicilié (qualité obtenue par un an de séjour).

C'est une mesure destinée à favoriser les classes pauvres et à atteindre les propriétaires non habitants.

L'article 4 (Section II) est du reste assez explicite :

« Les fermiers, métayers, valets de labour, » domestiques, et généralement tous citoyens, » auront droit au partage, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées pour être réputés » habitants ».

(1) La loi du 11 Octobre 1792 était déjà venue donner un sursis à la mesure des partages. — (V. la loi dans l'Appendice).

(2) V. loi 10-11 Juin 1793, dans l'Appendice.

On voit comme le législateur se souciait peu de l'intérêt général de l'agriculture, du développement et de la mise en valeur de ces biens, puisqu'il les attribuait à des gens qui n'avaient aucun moyen de les cultiver, et qu'il en privait les propriétaires qui, plus que tout autre, auraient eu les ressources nécessaires pour assurer leur productivité.

Nous avons dit que le partage était facultatif, c'est-à-dire que chaque commune restait maîtresse de décider si le partage lui paraissait utile. Mais c'est ici que nous allons voir les moyens que conservait le législateur, pour en assurer le développement. Tout d'abord, le partage était prononcé non par la majorité, mais par la minorité des habitants, puisque le tiers des votants suffisait pour le décider (a. 9. Sect. III).

Le vote était ouvert aux femmes (a. 5.), mesure qu'il est intéressant de noter et qui montre à quel point le législateur se préoccupait de s'assurer, par tous les moyens, une minorité, fut-elle incompétente et factice ; de plus, le partage une fois décidé, la commune ne pouvait plus revenir sur sa décision, qui était ainsi désormais irrévocable (a. 10). Si, au contraire, la jouissance en commun était préférée, la délibération pouvait être reprise au bout d'une année (a. 13).

Enfin, aucune garantie tutélaire n'était donnée pour l'exécution de ces partages : la décision de la minorité était exécutoire par elle-même, sans le besoin d'aucune espèce de ratification.

On comprend que, dans l'esprit de ceux qui votèrent cette loi, les partages prétendus facultatifs, restaient pour ainsi dire obligatoires, puisqu'en donnant le droit de voter aux simples domiciliés, n'ayant presque aucun intérêt dans la commune, aux femmes dont l'esprit pouvait ne pas toujours saisir l'importance de pareilles mesures, ils semblaient vouloir s'assurer d'avance, dans toutes les localités, ce tiers de voix qu'ils jugeaient suffisant pour dilapider le domaine communal.

Il est vrai que la loi de 1793 exceptait de la mesure un certain nombre de biens, soit parce que leur nature les rendait insusceptibles d'appropriation particulière, comme les voies et édifices publics, soit parce que leur conservation ou leur exploitation touchait à l'utilité générale, comme les bois, les mines et les carrières (1).

On a appelé cette loi une loi agraire, car, de même que dans les lois agraires de Rome, elle avait pour effet de faire passer entre les mains des classes populaires, les biens qui, jusque là, avaient appartenu à un groupe, à une communauté.

(1) V. Appendice. Loi du 10 Juin 1793, a. 4, 5, 9. Sect. 4^{re}.

Cependant, l'inconvénient de la dispersion immédiate de la propriété communale n'existait pas dans la loi de 1793, puisque, pendant dix ans, le lot était frappé d'inaliénabilité (1).

Cette disposition, il est vrai, pouvait avoir de fâcheux résultats : le lot qui était attribué à une personne incapable d'en tirer parti, restait ainsi pendant dix ans improductif, puisque, n'ayant pas, de lui-même, les moyens de le mettre en valeur, son titulaire ne pouvait pas non plus le céder à ceux qui avaient les ressources nécessaires à son exploitation.

La loi de 1793 n'apportait donc pas un tempérament véritable à la législation de 1792. Elle permettait au contraire à une minorité turbulente, d'obliger par des moyens coercitifs, la majorité à aliéner le patrimoine communal, alors si mal limité, malgré les soins que prend l'article premier de la loi de 1793 de nous en donner une définition (que le Code a eu le tort de reproduire).

A cette époque, à la suite des confiscations, le patrimoine communal s'était considérablement accru, mais des réclamations de toute sorte n'avaient pas tardé à s'élever, et l'on peut facilement concevoir, que les partages qui survinrent

(1) V. Appendice. Loi 10 Juin 1793, a. 13. Sect. II.

alors, ne contribuèrent pas peu, à augmenter la confusion.

La loi de 1793 supprima en outre les modes de partage des édits du XVIII^e siècle, et ceux qui avaient profité de ces allotissements prétendirent garder leurs parts en toute propriété; d'où nouvelles sources d'actions puisque ces partages avaient eu le feu et non la tête d'habitant pour base.

Le désordre fut tel que la Convention ne tarda pas à être de nouveau saisie de la question. Il peut être intéressant de relire à ce propos certains passages du discours d'un député, nommé Baraillon, qui, après s'être plaint des tristes résultats obtenus, montra tous les mauvais côtés de la législation de 1793, et demanda à cette assemblée de la réformer.

« Cette loi, dit-il (1), est injuste, destructive de
» l'agriculture ; elle produit un effet opposé au but
» que l'on se proposait , elle est très contraire aux
» intérêts de la nation.

« Elle est injuste puisqu'elle dépouille de sa
» chose le vrai propriétaire, celui qui avait loyale-
» ment acquis, pour la donner très gratuitement
» à celui qui n'y avait aucun droit..... Elle est

(1) Séance du 20 Thermidor an III. (*Moniteur Universel*. N^o du 23 Therm.)

» destructive de l'agriculture ; elle ôte les pâcages
» à ceux qui ont les bestiaux, pour les donner à
» ceux qui n'en ont point, qui ne peuvent en
» avoir, faute de moyens pour les acheter..... Elle
» laisse les terres aux propriétaires qui ne peuvent
» plus les labourer faute de bestiaux, n'ayant plus
» de pâcage pour les nourrir..... »

Baraillon constatait que, seuls, en avaient profité, ceux qui avaient eu les moyens de racheter secrètement, en sous-main, les parts de biens, dans des conditions déplorables pour leurs titulaires. Les procès étaient innombrables, la loi était constamment violée par des conventions illicites ; la proposition du député Baraillon concluait au rapport pur et simple de la loi de 1793. La Convention vota d'urgence le renvoi de la proposition au comité de législation.

Au lieu de la mesure radicale qu'avait proposé Baraillon, le gouvernement présenta, le 21 Prairial An IV, une loi qui, après avoir déclaré funestes les effets de celle de 1793, suspendait provisoirement les actions nées de l'application de cette loi.

Désormais, les partages de propriété ne reparaissent plus dans notre législation, et l'on pourrait dire que la loi de Prairial an IV termine la période révolutionnaire de l'histoire des biens communaux, si la liquidation des partages effectués

n'avait nécessité dans la suite, des mesures qu'il est impossible de négliger. Il est probable que, malgré la suspension prononcée par la loi de l'an IV, des partages continuèrent à s'effectuer, puisque la loi du 2 Prairial an V revient appuyer la mesure prise en l'an IV en prohibant, non seulement tous partages de biens communaux, mais même les échanges et aliénations d'aucune sorte.

Le projet de loi préparé par la Convention, qui devait remplacer la loi de 1793, sur le régime à adopter pour les biens communaux, ne fut pas repris par les assemblées du Directoire, et les lois de l'an IV et de l'an V restèrent en vigueur jusqu'à ce qu'un gouvernement fort et soucieux de rétablir l'ordre, eut la possibilité de régler le sort de ces biens.

Les partages avaient donné lieu à de trop nombreuses spoliations qu'il était nécessaire de réprimer. La loi du 9 Ventôse an XII mit fin au provisoire et régla la situation des communaux.

Elle regarde comme valables les partages effectués en vertu de la loi de 1793 et dont acte a été dressé ; elle permet de régulariser les autres, pour les titulaires qui ont apporté des améliorations dans leur lot ; mais elle ordonne la remise entre les mains de l'autorité communale, de tous les autres biens, partagés ou non. Cette loi édicte

en outre, la levée du sursis prononcé en l'an IV, pour les actions nées des partages, et décide que la compétence pour les contestations entre particuliers et communes, sur les partages de la loi de 1793, appartiendrait au Conseil de Préfecture. Il restait à décider quel serait le nouveau régime à adopter pour les biens communaux ; on préféra maintenir le *statu quo*.

Le décret du 9 Brumaire an XIII décida que les communes qui avaient usé de la loi de 1793, conserveraient le mode de jouissance de leurs biens tel qu'elles l'avaient choisi, et que celles qui n'avaient pas profité de la loi de 1793 continueraient à en jouir conformément aux règles antérieures. Toute nouvelle modification devait être approuvée par l'autorité supérieure.

C'est encore le principe de cette législation qui est aujourd'hui en vigueur. Le Conseil municipal est devenu souverain pour décider le mode de jouissance, mais il ne peut plus, (nous verrons du moins qu'ainsi en a décidé la jurisprudence), adopter un système que les lois de l'Etat ont jugé prudent d'abroger. La compétence en matière de biens communaux n'avait été réglée par la loi de l'an XII qu'en ce qui concernait les partages de 1793, mais pour les autres contestations, la loi de l'an XII et le décret du 9 Brumaire an XIII restaient muets. Cette lacune était très importante, puisque depuis

l'an IV, la situation juridique des biens, dont la jouissance avait été répartie avant 1789, n'était plus définie. La loi de 1793 avait supprimé les anciens textes qui leur étaient applicables, la loi de l'an IV avait paralysé la loi de 1793; les communes qui n'avaient pas profité de ces dispositions, restaient indécises sur les règles à appliquer à leurs biens. Faute de législation générale, un arrêté des consuls du 9 Fructidor an X vint ordonner provisoirement le maintien des modes de jouissance des anciens édits, pour les communes de l'ancienne province de l'Artois. Enfin, un décret du quatrième jour complémentaire de l'an XIII étendit à toutes les contestations sur les partages effectués avant comme après 1793, la compétence du Conseil de Préfecture.

La Révolution avait vu surtout dans les partages, un moyen politique de s'attirer les classes pauvres, bien plus qu'une mesure destinée à assurer la mise en culture des biens des communes. Il faut donc comparer cette mesure toute politique des partages au but purement économique qu'avait poursuivi l'ancienne Monarchie. Les partages, tels que les comprenait l'ancien régime, n'enlevaient pas la propriété des biens partagés, au groupe communal, à la personne morale; la jouissance en était donnée aux

habitants dans des conditions particulières qui en faisaient comme une propriété de second ordre : le titulaire étant toujours intéressé au développement de la commune et attaché à son sol, était tout naturellement amené à faire tous ses efforts pour mettre en valeur le lot qui lui avait été attribué. Il ne pouvait du reste pas l'aliéner, et dans le cas où il l'aurait laissé plus d'un certain temps dans l'abandon, la commune le lui reprenait pour l'attribuer aux habitants non encore pourvus, et susceptibles de participer à ces allotissements. Nous avons vu qu'en effet, c'était non l'habitant mais le ménage, le feu, à qui le lot était attribué, ce qui excluait tous ceux qui, n'ayant pas des moyens d'existence propres, auraient été incapables de faire fructifier leur part.

Cette législation assurait donc, tout en maintenant intact le principe de la propriété communale, la mise en valeur de ces biens, au profit des habitants des communes : c'était un régime protecteur de l'agriculture et d'un socialisme prévoyant, puisqu'il favorisait à la fois l'indépendance de la famille et de l'association communale.

Le système révolutionnaire poursuivait un but tout différent. La Révolution avait supprimé toute initiative particulière, toute manifestation de la vie

de groupe. Et de même qu'elle avait tout fait pour détruire les associations particulières sous toutes les formes, aussi bien religieuses qu'industrielles ou commerciales, elle s'efforça d'anéantir ce foyer de vie particulariste qu'était la commune, en développant pourtant son importance administrative, mais en la réduisant au rôle secondaire, d'organe de l'Etat.

Nous avons vu quel était le nouveau régime que le gouvernement, au début de la Révolution, voulait donner à la propriété foncière : les biens du domaine public, composé des choses insusceptibles d'appropriation particulière, ou qui, par leur importance, leur utilité ou leur nature, devaient être enlevées aux individus, appartiendraient à l'Etat ; tout ce qui ne rentrait pas dans ces catégories appartiendrait aux particuliers. Il n'y avait donc plus, dans l'esprit de cette législation, que deux sortes de propriété : celle de l'Etat et celle des individus ; les biens communaux devaient être absorbés par l'une ou par l'autre.

Le but des partages fut donc essentiellement politique ; et comme toute mesure dictée par des passions exagérées, les partages, mal préparés, mal établis, furent mal exécutés. Tout d'abord, c'est la propriété qui est donnée sans condition aux titulaires des lots ; puis, c'est tout habitant qui peut venir au partage sans aucune de ces conditions

si sages qu'avait exigées l'ancienne monarchie.

Nous avons exposé les causes qui firent alors échouer les partages ; elles sont pour ainsi dire extérieures au système, puisqu'elles tinrent principalement à l'époque et au milieu dans lesquels ils furent exécutés.

Actuellement, le mode de jouissance des biens communaux ne comprend plus le partage. La jurisprudence a-t-elle suffisamment justifié cette prohibition ? Les systèmes en vigueur donnent-ils satisfaction au développement économique et au progrès social ? Quelles réformes serait-il possible d'apporter à notre législation ? C'est ce que nous allons voir en étudiant l'état actuel de la question.

CHAPITRE III

LES PARTAGES DE BIENS COMMUNAUX EN PROPRIÉTÉS DEPUIS LA RÉVOLUTION

La question des biens communaux est aujourd'hui d'une grande importance économique, puisque dans cette sorte d'égoïsme général qui semble s'emparer de tous les peuples, chaque nation est obligée de se replier sur elle-même et de chercher dans son propre fonds les ressources nécessaires à son existence. En France, les biens communaux forment encore une partie très considérable du territoire (1). Depuis le moment où les idées économiques se sont placées au premier rang dans les questions à l'ordre du jour, il ne s'est guère écoulé d'années sans que les Chambres ou le Souverain n'aient eu à se préoccuper de la mise en valeur de ces biens, et du développement de leur productivité.

Jusqu'à la Monarchie de Juillet, depuis la Révolution, en fait on ne s'était guère préoccupé du sort des biens communaux ; il faut pourtant noter

(1) En 1897 : 4.431.328 hectares. V. deuxième partie, ch. 1^{er}.

cette tentative qui fut faite en 1813, de supprimer toute la partie de la propriété communale, productive de revenus. Mais la loi du 20 Mars 1813, qui livrait ces biens à l'Etat, en échange de titres de rente, n'avait nullement en vue la mise en valeur de ces biens, c'était seulement un moyen pour le gouvernement de se procurer des ressources qui commençaient à lui manquer. Le renversement du régime paralysa l'exécution de cette mesure qui fut pourtant appliquée dans certaines localités (1) ; la loi du 26 avril 1816 l'abrogea.

(1) Il nous a été donné, grâce à l'obligeance de notre président, M. Lefebvre, d'examiner la manière dont la loi du 20 mars 1813 avait été exécutée dans la commune de Montfort-l'Amaury

Cette commune possédait, au début du siècle, un droit de jouissance perpétuelle que lui avaient conféré les anciens seigneurs, sur des landes et des bois l'avoisinant. Dans le but de mettre ces terres en valeur, le Gouvernement lui en concéda la pleine propriété par la loi du 3 Floréal An XI, à la charge d'une rente annuelle de 50 francs.

Ces terrains, qui jusque-là, avaient été laissés en friche, furent livrés à l'agriculture, et la commune ne tarda pas à en retirer des ressources assez importantes. La loi du 20 mars 1813 vint arrêter ce développement : toute la partie qui était encore en friche fut laissée à la commune de Montfort-l'Amaury, mais toutes les terres qu'on avait exploitées, celles qui avaient donné le plus de peine à la commune et qui étaient devenues une richesse pour le pays, lui furent enlevées et cédées moyennant une rente, à la caisse d'amortissement.

Cette spoliation, justifiée par la loi, ne fut heureusement pas beaucoup étendue, et Montfort-l'Amaury a le triste avantage d'être un exemple rare de cette mesure déplorable.

(Cf. Rapports de la Commission d'amélioration. Registre des Délibérations du Conseil municipal de Montfort-l'Amaury. Session d'Août 1842).

En 1814, le pouvoir avait passé aux mains, non de l'aristocratie proprement dite, mais d'une aristocratie terrienne de grands propriétaires fonciers, qui prirent grand soin du développement de l'agriculture.

Mais, pour la question qui nous occupe, il était naturel que leur influence ne devait pas chercher à améliorer le sort des communaux ; le souvenir de l'ancien régime, l'intérêt personnel qu'avaient ces grands propriétaires à assurer une supériorité à leurs terres, les empêchaient naturellement d'attacher une grande importance à la mise en valeur des biens communaux.

De plus, les questions sociales ne s'étaient pas encore fait jour, et l'on ne sentait pas tout le parti qu'on pouvait tirer de ces terres pour augmenter le bien-être général, ou secourir les classes pauvres.

Après 1830, les idées avaient changé de cours et avec les nouvelles institutions politiques, il paraissait nécessaire de donner à la vie locale un nouveau régime, qui put assurer et son développement et le progrès général du pays.

L'esprit de notre législation sur les biens communaux a en effet ce double caractère : l'intérêt particulier de l'agriculture ou l'utilité générale. Tout ce qui a été fait depuis cinquante ans est la manifestation de l'intérêt puissant que le législateur a apporté aux questions agricoles : lois sur

le reboisement des montagnes, sur le drainage, sur les travaux d'assainissement, sur les associations syndicales, tout a été tenté pour donner un essor nouveau à l'agriculture nationale.

Le Code forestier avait réglé l'administration et la mise en valeur des forêts communales, mais depuis le décret de l'an XIII, jusqu'à la loi municipale du 18 juillet 1837, aucun texte ne s'était préoccupé des biens communaux. Depuis lors, les questions économiques ont fait leur chemin dans les Chambres, et le législateur s'est efforcé de développer la mise en valeur des biens communaux, et d'assurer le développement agricole du pays.

A la fin de la Monarchie de Juillet, il est intéressant de constater que les questions économiques furent en quelque sorte les causes et le corollaire des questions sociales qui commencèrent alors à passionner les esprits. Les efforts des législateurs de la seconde République et du second Empire montrent bien l'importance qu'on attachait pendant cette période au progrès économique et social. Il y eut alors un grand mouvement pour assurer et améliorer le sort des classes pauvres ; des tentatives de toutes sortes pour développer la productivité agricole, et pour donner des moyens de développer leur activité à ceux qui commençaient à préoccuper le législateur, aux classes ouvrières qui commençaient à s'agiter.

L'exploitation des biens communaux, la mise en valeur de terrains immenses, landes, prairies, terres vaines et vagues, devaient un jour inspirer au législateur de sages mesures destinées à fertiliser le sol, à augmenter la productivité nationale et à développer le bien-être des habitants. C'était donc une œuvre d'intérêt social et agricole que de forcer les communes à exploiter des biens dont l'incurie de leurs administrateurs faisait méconnaître la valeur et enlevait au pays une source de richesses.

Le décret du 9 Brumaire an XIII avait décidé que la jouissance des biens communaux serait réglée par le Conseil municipal avec approbation de l'autorité supérieure ; mais il est probable qu'après les bouleversements de la Révolution, ces corps qui n'étaient que des organes de l'administration et non la représentation des communes, n'osèrent pas se lancer dans la voie des innovations. L'initiative des conseils municipaux était donc très rare ; ils ne se sentaient pas assez soutenus par l'administration pour entreprendre des réformes aussi importantes, et leur mode de recrutement les empêchait de disposer d'un patrimoine dont ils n'étaient que les gérants.

Dans la discussion de la loi du 18 juillet 1837, la question des biens communaux reparut.

Un député, M. Legrand, s'étant aperçu que le

projet de loi présenté par la commission ne contenait pas la proposition faite déjà en 1833 et 1834 d'autoriser les conseils municipaux à procéder au partage quand ils le jugeraient utile, déposa un amendement tendant à faire rentrer parmi les attributions du Conseil municipal « le partage facultatif des terres vaines et vagues. »

Le Conseil municipal désormais élu, ayant retrouvé son caractère de représentant des localités, devait pouvoir disposer des biens des communes; c'est ce que la loi de 1837 a permis, avec certaines restrictions, mais elle a réservé la question du partage (1).

« Je vous propose, disait M. Legrand, de laisser apprécier par les Conseils municipaux les besoins de la localité, les intérêts qui pourront les porter à un partage facultatif. Il faut qu'il n'y ait rien d'absolu; il ne faut pas une loi qui oblige le partage, d'après une règle uniforme; car si, pour certaines localités, il y a intérêt de partager les communaux, pour d'autres il y a intérêt de les conserver en nature de partage. »

Sa proposition fut rejetée, le rapporteur de la loi ayant déclaré qu'une pareille mesure ne trouvait pas sa place dans une loi municipale, et qu'une législation spéciale était nécessaire.

(1) Ch. des Députés. Séance du 3 février 1837.

(*Moniteur Universel* du 4 février.)

M. Legrand avait dit dans son discours que, depuis l'an IV, des décrets du Conseil d'Etat et des arrêts de la Cour de Cassation avaient admis la possibilité des partages de biens communaux.

M. Legrand semble avoir un peu confondu le sens général et large de partage, c'est-à-dire d'aliénation, avec le sens particulier, plus spécial qui fait du partage la terminaison de l'indivision. Où il n'y a pas d'indivision, il ne saurait y avoir de partage au sens strict du mot, et il est certain que c'est de l'aliénation (désormais permise par la loi de 1837) que M. Legrand parlait, lorsqu'il disait que des arrêts ou des décrets avaient précédemment autorisé le partage.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, au contraire, est défavorable aux partages, puisque cette haute assemblée les a déclarés impossibles par deux arrêts du 21 Février et du 16 Mars 1838 ; voici la teneur du dernier (1) :

« Considérant qu'aux termes des lois
» en vigueur et depuis celle du 21 Prairial an
» IV, *il ne peut plus y avoir lieu à partage de biens*
» *communaux* ;

» Qu'en effet, d'après les principes posés par
» ces lois, la propriété des biens communaux

(1) V. sur ce point : Aucoc. *Des Sections de communes*. — Ducrocq *Des partages de biens communaux* (p. 35 et s.)⁸

» sans distinction de ceux qui sont mis en
» jouissance commune, ne peut être considérée
» comme résidant sur la tête de chaque habi-
» tant, et comme susceptible de se diviser entre
» eux, mais que ces biens constituent, quelles
» que soient leur nature et leur origine, la pro-
» priété indivisible du corps de commune ;

» Considérant qu'il n'existe que quatre ma-
» nières de disposer de cette propriété... etc. »

Le Conseil d'Etat rejetait donc la possibilité du partage, mais il reconnaissait pour les Conseils municipaux le droit de vendre aux habitants les biens répartis par lots.

Un autre arrêt du 26 avril 1844 contient encore cette même disposition : les partages sont impossibles.

Pourquoi la jurisprudence s'est-elle décidée en ce sens et a-t-elle toujours (n'en déplaise à M. Legrand) déclaré impossibles les partages de biens communaux ? C'est que si les lois du Directoire et de l'Empire n'ont pas expressément déclaré la suppression des partages, cette abrogation est tacitement comprise dans les dispositions des lois de l'an IV et de l'an V, et du décret de Brumaire an XIII.

En effet, le décret de l'an XIII, en donnant à l'autorité supérieure le droit de modifier le mode de jouissance des biens communaux, a abrogé

les dispositions concernant le partage, des lois de 1792 et de 1793 ; (cette loi permettait aux habitants de le décider et en réglait le mode).

Or, la loi de 1837, en rendant au Conseil municipal le droit de prononcer souverainement sur l'administration des biens communaux, a déclaré, au moins implicitement, l'impossibilité de procéder à des partages, puisque la proposition de M. Legrand a été rejetée.

De plus, le caractère général de la législation semble répugner au partage, et les quelques dispositions que nous y trouvons concernant les biens communaux, ne parlent guère des partages que pour les prohiber.

Le Code forestier, il est vrai, s'occupe de biens qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles de partage, mais il contient cette disposition formelle (1).

« La propriété des bois communaux ne peut
» jamais donner lieu à partage entre les habi-
» tants ».

Il n'est pas inutile de mettre en évidence cette disposition, puisque c'est aux bois particulièrement, que les habitants pourraient désirer voir le partage s'appliquer. Chaque fois que la question est venue devant les Chambres, elle a été repoussée,

(1) A. 92, § 1^{er}.

tantôt sous prétexte que, pour une matière aussi importante, une loi spéciale était nécessaire, tantôt qu'au moment où la mesure était présentée, son exécution aurait eu pour les communes les effets les plus désastreux.

En 1847, M. Rouland, député et rapporteur de la Commission des biens communaux, agita de nouveau la question (1) :

« Faut-il faire revivre le principe du partage », disait-il ; « en le supposant mauvais, surtout quand » le partage est gratuit, faut-il le proclamer de » nouveau, mais en soumettant les co-partageant » à un prix quelconque, qui serait versé dans la » caisse municipale ? Les partages seraient alors » des concessions à titre onéreux ; les communes » seraient rendues à l'agriculture ; tout le monde » y gagnerait ».

Les partages ne trouvèrent pas gain de cause dans les assemblées de la Monarchie de Juillet. On avait décidé que, conformément aux lois anciennes, les communes ne pouvaient faire de donations ; et partager à titre gratuit les propriétés communales, c'était les aliéner sans compensation pour la commune.

« Les communes, dit M. Vivien, sont proprié- » taires, mais à la charge de conserver pour leurs

(1) V. Ducrocq. *Partages de biens communaux*, p. 42.

» successeurs : la propriété n'appartient pas seule-
» ment à la génération présente, l'Etat intervient
» comme représentant des générations à venir ». Les vieilles théories, qui faisaient considérer les biens des communes comme des biens éternellement frappés de substitution, reparaissaient.

Le projet de loi qui fut préparé par le Conseil d'Etat en 1847, et qui du reste ne fut pas voté par les Chambres, était entièrement défavorable aux partages.

Après la Révolution de 1848, le mouvement socialiste qui se produisit alors, remit en question les partages de biens communaux ; on se préoccupa du sort des classes pauvres, des moyens de les associer au progrès général, tout en leur assurant le bien-être et la sécurité de l'avenir. Les biens communaux parurent alors à certains comme une proie pour satisfaire ces appétits, et plusieurs députés songèrent à supprimer au profit des habitants, la propriété communale. Un député proposa de faire revivre la loi de 1793 et de favoriser de toutes manières, le partage des communaux. L'Assemblée refusa de s'engager dans cette voie ; elle craignait, en s'attaquant ainsi, pour le profit des individus, à la catégorie des biens de main-morte qui devait le moins l'inquiéter, de donner raison pour ainsi dire, aux doctrines socialistes, en préluant au partage de la propriété foncière.

Il est pourtant sorti quelque chose de ce mouvement ; mais les lois qui acceptèrent alors le partage ne sont que des dispositions particulières, applicables uniquement à certaines parties de la France.

La Bretagne avait de tous temps conservé en matière de biens communaux, même après la Révolution, une organisation spéciale (1), les biens, dans cette province, appartenaient aux habitants *en indivision* bien plus qu'à la personne morale, à la commune (2). Ce régime avait fini par donner les plus mauvais résultats, et sur la demande des Conseils généraux, l'Assemblée vota, le 6 décembre 1850, une loi destinée à faciliter les partages dans les cinq départements composant l'ancienne province de Bretagne.

C'était donc une mesure essentiellement locale, et qui s'expliquait par l'état d'abandon dans lequel se trouvaient des terres, que le respect des anciennes coutumes avait trop longtemps laissées dans l'indivision (d'après le rapporteur, 72.000 hectares de terres vaines et vagues étaient encore en indivision en 1849) (3).

(1) V. Loi du 28 Août 1792, a. 10. (Coll. Duvergier. Tome 4.) et arr. Cour de Cassation 25 Avril 1827. (Dalloz. 27, I, 215).

(2) V. Discussion de la loi. *Moniteur* des 9 et 14 Novembre 1848, du 20 Janvier 1849, du 17 Juillet 1849.

(3) Loi du 6 Décembre 1850. (Coll. Duvergier. Tome 50).

En 1857, nous trouvons encore une mesure toute locale, le département des Landes ayant demandé à mettre en valeur les immenses terrains vagues appartenant aux communes, la loi du 19 juin 1857 permit à l'Etat de forcer les communes récalcitrantes à mettre ces terres en valeur, en faisant les travaux nécessaires en leur lieu et place; mais en même temps, elle permit aux communes qui en feraient la demande, de partager à titre onéreux, de vendre au rabais pour ainsi dire, à leurs habitants, un tiers de leurs biens pour se procurer les ressources nécessaires (1).

En 1860 fut votée la loi générale destinée à faciliter la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes.

Bien des moyens avaient été mis en avant, et naturellement les partages des biens de la commune entre les habitants avaient tenu une large place dans les discussions préparatoires; le rapporteur de la Commission, le député du Miral en était, du reste, un partisan résolu.

Il proposait, pour en faciliter l'application sans froisser les habitudes locales, de le déclarer facultatif en laissant le Conseil général juge de l'opportunité de la mesure dans chaque département.

(1) Loi du 19 Juin 1857 (Collect. Duvergier. Tome 57).

Sur le rapport de M. du Miral (1), la commission rédigea un titre spécial autorisant le partage et en fixant les bases ; il devait être fait d'après la contribution foncière et le nombre des membres de chaque famille.

Le Conseil d'Etat rejeta cet amendement et, depuis cette époque, aucune loi ne l'a repris.

On a essayé d'encourager autant que possible les communes à mettre leurs terres en valeur ; toutes les lois sur le reboisement des montagnes, sur le gazonnement (Lois du 28 juillet 1860, du 8 juin 1864, du 4 avril 1882), ont donné aux communes le moyen de se procurer des ressources pour suivre les vues du législateur.

Aucune n'a voulu admettre le partage entre habitants, qui semble, dans notre législation, être considéré comme un danger ou comme une mesure révolutionnaire.

Est-ce à dire qu'en fait, jamais les communes n'ont usé du partage, et que les principes de nos lois ont toujours été scrupuleusement suivis ? Il serait téméraire de l'affirmer. Sans doute, jamais une commune n'a essayé de pratiquer franchement un partage gratuit de ses biens, entre ses habitants, ou du moins les rares exemples que

(1) Séance du Corps législatif du 19 Juillet. *Moniteur Universel* du 21 Juillet 1860.

nous avons de ces tentatives, sous la Restauration ou sous la Monarchie de juillet, nous montrent le refus du gouvernement de permettre ces dérogations particulières. Mais bien souvent, les communes, soit pour se procurer des ressources, soit pour assurer d'une façon pratique et intelligente, la mise en valeur de leurs biens, les ont vendus dans des conditions telles, qu'on peut considérer ces marchés comme des partages à titre onéreux, bien plus que comme des ventes. En effet, en suivant les règles des aliénations, le Conseil municipal peut naturellement vendre les biens de la commune aux habitants; mais il lui faut, dans ce cas, l'autorisation de l'administration; de plus, le prix de vente doit, en principe, représenter la valeur de l'immeuble (1).

Pourquoi donc ne pas admettre franchement cette mesure, et ne pas rendre aux communes, une liberté qui pourrait leur être profitable?

Les modes de jouissance des biens communaux sont-ils assez satisfaisants pour qu'on puisse se passer de celui qui, peut-être, leur serait le plus favorable? Notre législation conserve les anciens modes de partage, et la répartition en nature de certains produits des biens communaux; nous allons, dans l'étude qui va suivre, voir si les condi-

(1) *Bulletin du Minist. de l'Intérieur*, 1857, p. 25.

tions dans lesquelles ces modes de jouissance s'exercent, ne sauraient être modifiées ; si même il n'y aurait pas utilité à refondre pour ainsi dire, entièrement, cette matière si complexe des biens communaux.

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE DE LA JOUISSANCE DES BIENS COMMUNAUX

CHAPITRE I

ADMINISTRATION ET COMPOSITION DES COMMUNAUX

Les biens communaux, nous l'avons vu dans le commencement de cette étude, appartiennent à la commune, personne morale, et non à l'ensemble des habitants qui la composent : il ne serait donc pas logique d'en confier l'administration à d'autres qu'aux corps, aux autorités, chargés de représenter les intérêts de la commune.

C'est en principe le Conseil municipal qui établit les bases de l'administration des biens communaux et qui en règle les modes de jouissance.

Ce principe, contenu dans le décret de l'an XIII, n'a été vraiment proclamé que dans la loi du

18 juillet 1837. Jusque-là en effet, conformément aux dispositions du décret du 9 Brumaire an XIII, les Conseils municipaux pouvaient bien adopter tel ou tel mode qui leur conviendrait; mais le dernier mot appartenait en réalité au gouvernement, puisque, non seulement son autorisation était toujours nécessaire, mais la nomination des Conseils municipaux lui appartenait. La loi du 18 juillet 1837, suivant sur ce point les idées de M. Vivien, qui en avait été le rapporteur, admit la possibilité pour le Conseil municipal, de régler lui-même souverainement, certaines affaires intéressant exclusivement la commune.

Ces affaires, soigneusement délimitées, comprenaient, le mode d'administration des biens communaux, le mode de jouissance et la répartition des pâturages ou fruits communaux, et enfin, en se conformant aux prescriptions du Code forestier, les conditions à remplir pour participer à l'affouage.

L'approbation du préfet était nécessaire pour tous les cas graves, de nature à modifier le patrimoine de la commune; quelquefois même, l'intervention du gouvernement était nécessaire : cette dernière disposition disparut dans la déconcentration de 1852.

La Loi du 24 juillet 1867 a augmenté le nombre des délibérations réglementaires du Conseil muni-

pal, mais elle a décidé que l'accord du maire, alors agent nommé par le gouvernement, et du Conseil municipal, était toujours nécessaire.

Depuis la loi du 5 avril 1884, le Conseil municipal « règle les affaires de la commune », et sauf les restrictions de la loi, que nous verrons plus loin, il est souverain pour décider sur tout ce qui concerne le patrimoine communal.

Le Conseil municipal fait pour l'administration des biens de la commune des actes généraux qui ont tout le caractère de règlements : ils sont applicables sur le territoire de la commune, à tous les habitants, ils ont donc un caractère général ; ils sont faits pour l'avenir, et développant la loi, ils participent en quelque sorte à son caractère : le maire les fait exécuter.

Mais le Conseil municipal, malgré l'étendue de ses pouvoirs, ne saurait aller à l'encontre des lois établies, et dans tout ce qu'il décide, il doit se conformer aux principes généraux de notre législation et aux dispositions particulières des lois spéciales.

Il ne saurait, par exemple, réglementer l'affouage, en s'écartant des principes posés par le Code forestier, ni partager les biens de la commune entre les habitants, puisque la jurisprudence ne leur reconnaît pas ce droit sous l'empire des lois existantes, et que chaque fois que

la mesure a été de nouveau proposée, la législation s'est refusée à l'adopter. En dehors de ces restrictions, le Conseil municipal est seul juge du mode à employer pour l'administration et la jouissance des biens communaux ; bien entendu il ne saurait aller non plus à l'encontre de droits acquis ; et lorsqu'il existe des anciens titres, il doit les respecter.

L'autorité préfectorale a, du reste, les moyens d'empêcher le Conseil municipal de sortir des limites de ses attributions.

Les actes du Conseil municipal, rendus exécutoires par arrêté du maire, sont des règlements qui, comme tous règlements municipaux, trouvent leur sanction dans le Code pénal (a. 471, § 15) ; par conséquent, les contraventions à ces règlements seront jugées par les tribunaux de simple police.

Le maire est chargé de l'administration des biens communaux, c'est-à-dire qu'il doit, non seulement veiller à leur entretien, à leur mise en valeur, mais aussi faire exécuter les décisions de l'autorité supérieure ou du Conseil municipal, et surveiller la jouissance des biens, suivant le mode qui a été adopté. Dans le cas où il y a lieu à partage de jouissance entre habitants, il doit veiller à la répartition des lots, à l'exécution des conditions exigées, et il en est responsable.

Si le Conseil municipal décide d'aliéner les biens communaux, c'est le maire qui demande l'autorisation et qui passe l'acte au nom de la commune.

Comme on le voit, le gouvernement abandonne à la commune l'entière disposition de ses biens; son pouvoir tutélaire ne se fait sentir que pour empêcher la commune de sortir des règles que la législation a posées et de se lancer dans des innovations qui pourraient avoir, à son avis, pour résultat, de dilapider le domaine communal, sans grand profit pour les habitants.

Il est utile, après ces règles toutes théoriques, d'étudier un peu le côté pratique de la question, et de voir sur quoi porte cette administration que nous venons d'examiner; en un mot, de savoir de quoi se compose aujourd'hui le domaine privé de la commune.

D'après les derniers renseignements statistiques que nous ayons pu avoir (1), les biens communaux couvraient en 1897

4.431.328 hectares ;

dont 1.448.671 hectares en terres et landes non cultivées (sur les 6.226.189 hectares de cette catégorie, qui couvrent encore le sol de la France); et 2.982.657 hectares de superficie cultivée ou bâtie, se décomposant en :

(1) Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur. *Renseignements statistiques* (1897).

Terres labourables.....	260.581 h.
Prés, prairies, pâturages..	555.846 h.
Vignes	6.337 h.
Jardins, propr. bâties ...	10.945 h.
Bois et forêts.....	2.148.948 h.

Si l'on compare les propriétés diverses des communes à l'ensemble des terres qui composent le sol de la France, on a par catégories, la proportion suivante :

Superficie totale.....	8,79 %
Superficie cultivée.....	6,74 %
Superficie non cultivée...	23,27 %

Pour la superficie cultivée :

Terres labourables.....	1 %
Prés, prairies, pâturages..	8,48 %
Vignes.....	0,35 %
Jardins, propriétés bâties.	2,29 %
Bois et forêts.....	22,57 %

On évalue à plus d'un milliard et demi, la valeur de la propriété communale ; le revenu en est donc fort important ; il pourrait peut-être se développer encore davantage.

Comme on le voit facilement par ces statistiques, la plus grande partie des communaux est composée de terres vaines et vagues, pâturages ou landes ; les terres cultivées ne figurent que pour un chiffre extraordinairement faible.

La plus grande partie des terres de la première catégorie, des terres en friche, se trouve dans les départements montagneux, où la population, très pauvre du reste, pratique plutôt l'élevage du bétail (pour lequel les grands pâturages sont indispensables), que les travaux agricoles proprement dits, la culture des céréales ou de la vigne ; en outre, la rigueur du climat ou la mauvaise qualité des terres expliquent souvent cet état d'abandon du sol.

Tout en constatant ces tristes résultats, on peut se demander si ces biens, autrement administrés, ne pourraient pas donner de meilleurs résultats, et si, en les livrant à l'individu, on n'arriverait pas à leur donner, sinon la fertilité, du moins un commencement de productivité.

La composition des biens communaux est loin d'être d'égale importance, dans les différentes communes françaises ; les unes ont surtout des bois ou des pâturages, d'autres ont de vastes marais, d'autres n'ont que des landes arides et inutiles ; enfin, à côté de communes très riches qui, par le produit de leurs biens (distribué moyennant redevance à leurs habitants), peuvent payer une partie de leurs impositions (cela a lieu dans certaines communes des Vosges), il y a des communes dénuées de tous biens, qui n'ont pour unique ressource que les contributions de leurs habitants.

Nous ne nous occuperons pas des biens affectés à des services publics, ni de ceux que les communes louent ou afferment ; le produit en tombe dans les caisses communales et ce mode d'exploitation n'a rien de particulièrement intéressant. La commune peut, comme tout propriétaire, louer ou affermer ses biens, elle peut même les régir elle-même, mais alors, ces biens sont retirés à la jouissance directe des habitants.

Nous ne parlerons donc que des biens communaux, dont la jouissance est abandonnée aux habitants, puisque c'est justement ce régime particulier qui en fait le grand intérêt ; nous verrons si les moyens employés sont satisfaisants, aussi bien au point de vue agricole qu'au point de vue économique, et nous terminerons cette étude en examinant si la propriété foncière communale est vraiment utile, et si l'on ne pourrait pas concevoir un autre régime plus profitable à la société et aux individus.

CHAPITRE II

LES MODES DE JOUISSANCE DES BIENS COMMUNAUX

En retranchant des biens appartenant aux communes, tous ceux qui sont loués, affermés, ou régis directement par les agents communaux, il reste un chiffre fort important d'hectares occupés par des pâturages, marais, tourbières ou bois, dont la jouissance est donnée en nature aux habitants.

Pourquoi ce mode est-il employé ? Comment l'applique-t-on ? quelle en est l'utilité ?

Nous avons vu qu'historiquement, les communaux ont été de tous temps des biens sur lesquels les habitants d'un groupe exerçaient leurs droits en nature ; les besoins étant toujours restés les mêmes, les habitudes locales se sont conservées. Il faut toujours de grandes étendues de pâturages pour les bestiaux ; il peut être toujours utile de donner aux habitants, les fruits nécessaires à leur subsistance, l'herbe des prairies, le bois des forêts. La répartition en nature, comme la jouissance commune, s'est donc, pour ainsi dire, nécessairement conservée.

Comment cette jouissance en nature est-elle abandonnée aux habitants? Nous pouvons le concevoir de trois façons différentes: le mode employé est la jouissance en commun de l'ensemble, ou seulement d'une catégorie de biens communaux.

Ou bien nous nous trouvons dans les régions, où les édits du XVIII^e siècle ont conservé un mode particulier de jouissance, mode qui peut, du reste, être modifié, comme nous le verrons plus tard.

Enfin nous aurons à examiner le partage de jouissance applicable d'une façon générale à toutes les communes, suivant les règles particulières posées par notre législation.

SECTION I

JOUISSANCE COMMUNE

La jouissance en commun s'applique surtout aux pâturages. Il est en effet, difficile de fixer à chaque propriétaire de bestiaux, des lots déterminés, dans lesquels leurs animaux seront autorisés à se mouvoir; l'élevage du bétail demande de grands espaces, et le législateur de 1889, qui a condamné le parcours, et en principe aussi, la vaine pâture, a bien compris qu'il ne pouvait supprimer entièrement cette dernière servitude, puis-

qu'il l'a conservée dans les communes où elle serait jugée indispensable (1). La vaine pâture étant en quelque sorte, la jouissance en commun, admise par les habitants, sur leurs propres biens, il est naturel qu'on l'exerce aussi sur les biens qui sont la propriété du groupe.

En outre, au point de vue des individus, il est même préférable que la jouissance des pâturages soit en commun; d'abord les lots seraient ou inégaux en superficie, ou trop insuffisants en produit, pour les bestiaux qui y seraient envoyés; de plus, dans certaines parties de la France, les habitants ont conservé l'habitude de confier leurs troupeaux à un pâtre commun, et dans ce cas, on peut facilement concevoir que la surveillance deviendrait impossible si elle devait s'exercer sur différents points et pour des troupeaux distincts.

On peut aussi concevoir la jouissance en commun, sur des marais ou sur des tourbières, mais les raisons ne sont plus les mêmes, et nous pouvons voir qu'il est préférable de pratiquer, pour ces catégories de biens, les partages de jouissance.

Le règlement de la jouissance en commun appartient essentiellement au Conseil municipal. C'est lui qui fixe l'époque où les pâturages communaux

(1) Loi du 9 Juillet 1889. (Coll. Duverg. Tome 89, p. 259).

seront livrés aux habitants ; le nombre de têtes de bétail que chacun pourra envoyer, et les conditions exigées des personnes, pour leur permettre d'y envoyer leurs bestiaux. Généralement, le Conseil municipal autorisera tous les habitants à envoyer leurs troupeaux proportionnellement à leurs besoins ; ou bien il accordera à tous des droits égaux ; dans tous les cas, il est obligé de respecter les anciens titres.

Il y a par exemple, dans le département de la Lozère (1), certaines communes où la jouissance en commun est établie d'une façon toute particulière. Le droit de jouissance des habitants sur les pâturages s'exerce proportionnellement à l'étendue de leurs propres terres ; y participent donc, les seuls propriétaires fonciers. De plus, un grand nombre de ces pâturages sont loués à des propriétaires particuliers, qui y font paître leurs bestiaux, moyennant, non seulement le prix de la location en argent, mais l'abandon du fumier produit par leurs troupeaux, ce qui est d'une grande ressource dans un pays où le sol est assez ingrat.

Enfin, par une disposition bien curieuse, non seulement le produit de ces « *nuits de fumature* » est partagé entre les habitants, suivant les mêmes règles que celles que nous avons indiquées plus

(1). Aucoc. *Des Sections de communes*. (Appendice, p. 558).

haut, et devient comme un fruit naturel de ces biens communaux, mais le prix de location est aussi réparti entre les habitants qui reçoivent ainsi directement, des deniers que les principes ordinaires de notre législation devraient faire tomber dans la caisse de la commune ; le Conseil d'État a reconnu que ces dérogations étaient suffisamment justifiées par les anciens textes (1).

S'il n'est pas arrêté par des dispositions d'anciens textes, le Conseil municipal pourra aussi fixer les conditions de domicile que doit remplir un individu, pour être considéré comme habitant de la commune ; cependant, nous le verrons du reste, plus amplement, lorsqu'il s'agira de l'affouage, aujourd'hui, l'étranger admis à domicile et remplissant les conditions exigées pour les nationaux, peut prendre part à la jouissance en nature des communaux (2).

Le Conseil municipal peut décider si la jouissance des pâturages, tourbières ou marais, sera entièrement gratuite, ou si, au contraire, ceux qui l'exerceront, seront obligés de verser une redevance qui rentrera alors dans les ressources ordinaires de la commune.

La jouissance en commun n'est donc pas forcé-

(1) Avis sect. Intérieur, 19 Juillet 1826.

(2) : Loi du 25 Juin 1874. (Coll. Duverg. Tome 74, page 224).

ment, l'abandon complet du bien consenti par la commune à ses habitants ; c'est un mode qui a ses avantages, qui peut même être jugé indispensable pour certaines catégories de biens, et qui devrait peut-être être conservé, si l'on venait jamais à établir le principe du partage des communaux.

SECTION II

PARTAGES VIAGERS OU HÉRÉDITAIRES DES ÉDITS DU XVIII^{me} SIÈCLE.

§ 1. — Nature de ces partages

Il y a, dans certaines parties de la France (nous l'avons vu au début de cette étude), des modes particuliers de jouissance, que la royauté avait établis, et qui sont encore actuellement en vigueur. Ce sont les allotissements, viagers ou héréditaires, pratiqués dans les départements formés par les anciennes provinces de Flandre, d'Artois, de Bourgogne et des Trois-Évéchés. La loi de 1793, qui avait rendu facultatif le partage, par tête d'habitant, avait abrogé les édits du XVIII^{me} siècle, concernant ces provinces. Mais, après l'an XII, les communes où les anciens usages s'étaient maintenus, et qui n'avaient pas profité de la loi de 1793 pour les modifier, voulaient continuer à les observer. La loi du 9 Bru-

maire an XIII fit revivre la législation antérieure, pour les communes qui n'avaient pas exécuté les partages suivant la loi de 1793, et qui avaient conservé leurs anciens modes de jouissance. Quel est le caractère de ces partages? Sont-ils des modes ordinaires de jouissance, que les conseils municipaux peuvent, à leur volonté, supprimer ou rétablir? Ne sont-ils pas au contraire, des modes exceptionnels, échappant aux règles générales, et pour lesquels les conseils municipaux n'ont pas toute liberté d'action?

Sans doute la commune, en abandonnant la jouissance de ses biens à ses habitants, n'a pas perdu son droit sur la chose, et les habitants ne pourraient pas se prévaloir des droits qui leur ont été concédés pour empêcher l'administration de changer ce mode de jouissance. Mais la commune seule ne pourrait pas opérer cette modification; ces modes de jouissance ont, en effet, été établis par des édits de l'ancien régime; suivant la loi du 9 brumaire an XIII, il faut un décret en Conseil d'État pour les modifier(1). La loi de 1884 a-t-elle, sur ce point, rendu pleine liberté aux Conseils municipaux? Nous ne le pensons pas.

Les décrets du second Empire, dits de décentra-

(1) Loi du 9 Brumaire an XIII, a. 2. (Coll. Duverg. Tome 15, page 101).

lisation administrative, avaient transporté aux préfets, le droit de statuer sur le mode de jouissance des biens communaux (1); depuis cette époque, il fallait donc seulement un arrêté préfectoral pour modifier les édits de l'ancien régime; or, dans la liste des textes, abrogés par la loi du 5 Avril 1884, les articles relatifs aux modifications du mode de jouissance des communaux, ne sont pas cités. A notre avis, en l'absence de dispositions contraires, il faudra encore un arrêté préfectoral pour autoriser une commune à modifier un mode de jouissance établi par les édits du XVIII^e siècle : c'est à raison de ce caractère exceptionnel que nous faisons figurer ces partages dans un paragraphe spécial.

Les titulaires de ces lots sont, du reste, particulièrement bien traités; ils ont pour ainsi dire une possession plus sûre que dans tous les autres modes de jouissance de communaux, et ils disposent, pour défendre leurs droits, presque des mêmes moyens d'action qu'un propriétaire. On leur reconnaît même des droits, qui sont généralement les corollaires du droit de propriété, par exemple, les droits de pêche et de chasse (2).

(1) Décret du 25 Mars 1852 (Tabl. A, art. 40) (Coll. Duverg. Tome 52, p. 255). — Décret du 13 Avril 1861 (Tabl. A, art. 47) (Coll. Duverg. tome 61, p. 167).

(2) Arr. C. d'État, 19 Nov. 1886. (Aff. Castille).

Enfin ce droit particulier échappe aux règles générales de notre législation, puisque nous verrons que notamment, les règles de succession (dans les cas où le partage est héréditaire) ne lui sont pas applicables. Mais si ce droit des titulaires de lots est un droit considérable, qui donne l'*usus* et le *fructus* de la chose, il a une grande différence avec le droit de propriété, car il ne confère pas l'*abusus*.

C'est là en effet le critérium ; l'apportionné jouit de son lot de la même façon qu'un propriétaire ; mais il est obligé d'en jouir, et en dehors de sa jouissance, son droit disparaît ; il ne peut pas aliéner sa part, et s'il cesse d'en jouir, il peut être frappé de déchéance. On ne peut pas dire non plus que ces allotissements sont des servitudes imposées à la commune ; la servitude est une charge imposée à une propriété, au profit d'une autre propriété, ici c'est un droit au profit d'une personne. Ce n'est pas un usufruit, au moins pour les provinces où ce droit est héréditaire, puisque l'usufruit s'éteint avec la vie de l'usufruitier ; de plus, suivant le Code civil (1), à la cessation de l'usufruit, les baux passés par l'usufruitier sous certaines conditions, restent valables ; au contraire, si le titulaire de lot meurt sans laisser d'héritier, si la

(1) C. c., a. 595, 1429, 1430.

part retourne au groupe, les contrats qu'il a passés n'engagent en rien la commune et cela est applicable aussi bien aux lots viagers, qu'aux lots héréditaires.

La nature du droit varie en effet, avec les provinces où il est exercé : en Flandre, il est viager ; dans les autres provinces, Artois, Bourgogne, et Trois-Evêchés, il est héréditaire.

§ 2. — Conditions exigées pour participer aux allotissements.

Les conditions d'aptitude sont généralement les mêmes, pourtant il y a quelques différences que nous devons relever.

On peut diviser ces conditions en plusieurs paragraphes, suivant les matières auxquelles elles se rapportent :

(A) Domicile, état des personnes.

(B) Feu, ménage séparé.

(C) Successions.

(D) Conditions d'inscription sur la liste d'aspirance.

(A) *Domicile, État des personnes.* — La première condition à remplir pour participer aux allotissements, est d'être domicilié dans la commune. Mais faut-il être Français pour avoir droit au lot ? Il est reconnu aujourd'hui que l'étranger admis à

domicile, ou qui peut invoquer la réciprocité diplomatique, peut jouir des mêmes droits que les Français, en ce qui concerne les biens communaux (1).

Depuis les dernières lois sur la naturalisation, l'étranger admis à domicile est en effet un Français en espérance, qui participe déjà aux charges communes, et auquel il est juste de donner un avant-goût des avantages de sa nouvelle nationalité. Mais, en dehors des cas prévus par la loi, l'étranger peut-il être titulaire de lots ? Il est nécessaire de faire ici une distinction : l'étranger peut être appelé à réclamer un lot, soit en vertu de son propre droit, comme plus ancien habitant non pourvu ; soit en vertu d'un droit successoral comme héritier d'un titulaire de lot. En vertu de son droit propre, l'étranger ne doit pas être admis à réclamer un lot. Bien entendu il ne faut pas, pour émettre cette opinion, se baser sur la loi de 1793, qui exigeait la qualité de citoyen pour participer aux partages, car il s'agit ici de partages de jouissance et non plus de partages de propriété. Mais les allotissements sont faits en vertu d'édits du XVIII^e siècle, rendus à une époque où l'on ne reconnaissait guère de droits aux étrangers, et dans le silence de la législation, on ne peut qu'appliquer les principes généraux.

(1) Code civil, a. 13. Loi du 25 Juin 1874. Loi du 24 Nov. 1883.
V. Ducrocq. Loi municipale (p. 274).

Il doit en être tout autrement décidé lorsque l'étranger réclame un lot, comme successible ; la loi du 14 juillet 1819 lui reconnaît en effet, les mêmes droits successoraux qu'aux citoyens français, et le lot qu'il réclame, n'est en somme ici qu'un héritage.

Le Conseil d'État s'était prononcé, d'une façon générale, contre l'admission des étrangers aux lots (1).

La jurisprudence des Conseils de préfecture a suivi celle de la haute assemblée. Les Tribunaux judiciaires au contraire, Cours d'appels et Cours de cassation, ont adopté la jurisprudence contraire : les étrangers, pourvu qu'ils soient admis à établir leur domicile en France, doivent être autorisés à participer aux allotissements (2).

M. Legentil admet le droit au lot pour « tout » étranger autorisé explicitement, à établir son » domicile en France, qu'il se fonde sur son droit » propre, ou sur un droit d'hérédité » (3).

Nous croyons que toutes ces doctrines sont trop absolues ; sans aucun doute, l'étranger héritier d'un alloti, doit être considéré comme capable de recevoir sa part de jouissance, et sur ce point, la jurisprudence du Conseil d'État nous paraît trop rigoureuse. Mais lorsque l'étranger vient réclamer

(1) Aff. Savedra, 13 Déc. 1845.

(2) C. de cassation, 23 Mars, 1853.

(3) Legentil. *Portions ménagères*, p. 423 et s.

un lot comme étant le plus ancien habitant non pourvu, il ne nous paraît pas absolument indispensable de lui accorder un droit, que pour des raisons politiques et économiques, le législateur semble avoir réservé aux seuls Français.

Du reste, dans une province au moins, la question semble avoir été résolue dans ce sens, par le fait que d'après l'édit de 1777, pour recevoir un lot, il fallait être né dans la commune, ou avoir épousé une femme qui y était née (1).

Cette mesure fut rapportée par un arrêté du préfet du Nord, du 20 Juillet 1813, et remplacée par l'obligation d'être inscrit au rôle des contributions dans la commune. Cette condition avait pour effet d'exclure de la jouissance, tous les indigents (habitants nés dans la commune), qui, certainement, en avaient plus besoin que d'autres : l'introduction de cette condition détruisait donc l'effet bienfaisant de l'édit de 1777.

Un arrêté préfectoral du 12 Mars 1830 (2) rapporta celui de 1813, et de nouveau l'on admit que la condition de nativité de l'édit de 1777, serait toujours exigible dans les départements de l'ancienne province de Flandre.

Pour être admis aux partages, il faut, nous l'a-

(1) V. Appendice, Edit du 27 Mars 1777, a. 10.

(2) Approuvé par Ordonnance royale du 7 Janvier 1831.

vons dit, être domicilié dans la commune ; qu'entend-on ici par domicile ?

Le Code civil (a. 102) donne comme définition du domicile, le lieu où une personne a son « principal établissement ». Est-ce cette définition du domicile, que nous devons appliquer ici ? Certainement non. Ce que le législateur a voulu, c'est favoriser la résidence de fait, l'habitation effective dans la commune ; c'est donc la résidence, le séjour véritable, l'habitation durable dans la commune, qu'il faut considérer, et non le domicile civil, qui peut exister en l'absence du domicilié.

L'habitation doit donc être effective, et la jurisprudence s'est toujours prononcée en ce sens. Les aspirants non pourvus s'empressent, en effet, de signaler à la justice ou à l'administration, les cas où les allotis contreviennent aux conditions imposées (1).

De plus, les fonctionnaires, tels que les desservants, instituteurs, gendarmes ou douaniers, dont les fonctions sont temporaires, et qui ne peuvent avoir qu'une simple résidence, ne pourraient pas invoquer un droit au lot, si le domicile civil était exigé. Or, des dispositions spéciales leur reconnaissent précisément le droit de jouir des portions ménagères (2).

(1) Jugement Trib. d'Arras, 30 Nov. 1852.

(2) Arrêt du Conseil du 13 Mai 1784, pour la Flandre :

En outre, il peut arriver que dans certains cas déterminés, la résidence effective ne soit pas exigée ; les Conseils de préfecture sont alors juges de l'appréciation à donner aux faits qui leur sont soumis. Leur jurisprudence est du reste d'une très grande bienveillance, puisqu'elle admet comme résidants les domestiques et ouvriers qui ont loué momentanément leurs services dans une autre commune (1), les personnes qui, pour des raisons de santé, ou même simplement de convenances personnelles, ne résident que de temps en temps dans la commune. Dans tous les cas, l'habitant qui s'absente, devra, pour bien indiquer son intention de continuer à résider dans la commune, en faire une déclaration au maire. Sans cela, le critérium serait difficile à établir, entre ceux qui quittent la commune, pour ainsi dire sans esprit de retour, et ceux qui, au contraire, comptent y revenir.

« Tout dépendra, dit M. Legentil, des circonstances
 » de fait, dont les Tribunaux, en cas pareils, sont
 » souverains appréciateurs ; tels motifs qui, dans
 » une hypothèse donnée, paraîtraient insuffisants
 » pour la conservation de la résidence, pour-
 » raient, dans une hypothèse autre, déterminer le
 » maintien de cette même résidence et celui du lot
 » ménager. »

(1) Aff. Demarquette (C. de Préf. du Pas-de-Calais) 28 Août 1880.

Aff. Vve Grard (C. de Préf. du Pas-de-Calais), 31 Juillet 1894.

Comme on le voit, la tâche des Tribunaux administratifs sera souvent fort délicate.

(B). *Feu et Ménage séparés.* — Les règles générales de notre législation reprenant, sur ce point, les traditions de l'ancien régime, décident que pour avoir un droit à la jouissance des biens communaux, il faut avoir un ménage distinct, un feu séparé. Ce principe a été établi surtout pour éviter le cumul, pour empêcher que, dans une même famille, dont les membres vivent en commun, autour d'un seul chef, il pût y avoir plusieurs lots, ce qui aurait pu constituer entre les différents ménages, de fâcheuses inégalités.

Les partages révolutionnaires avaient établi le principe du partage par tête, mais les avis du Conseil d'Etat du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808, confirmés par le décret du 6 juin 1811, sont de nouveau revenus au principe du partage par feu, pour tous les biens communaux.

Pour les biens soumis aux partages des édits du XVIII^e siècle, la prohibition du partage par tête est formelle ; il faut avoir un feu ou ménage séparé pour participer à ces allotissements (1).

Quelle est la définition du feu ou ménage séparé ? C'est le fait, pour une personne d'avoir, soit une

(1) Édit de Juin 1769 (a. 4). — Édit de Janvier 1774 (a. 1 et 4).

habitation séparée, soit des moyens d'existence propres : cette personne est le chef de famille ; celles qui vivent autour de lui, autour de son feu, forment le ménage.

Pourtant, il est quelquefois arrivé que l'on a exigé des conditions plus rigoureuses ; une personne devait, pour être titulaire de lots, avoir *pôt et rôl* dans la commune (1) ; un fils, par exemple, ayant femme et enfants, et possédant des moyens d'existence particuliers, ne peut demander un lot distinct, s'il vit dans la maison de son père et à sa table (2).

La jurisprudence admet cependant certaines dérogations que des circonstances de fait ou de pure équité justifient du reste, pleinement.

Par exemple, le Conseil de préfecture du Nord a admis le droit au lot, pour « une idiote qui, ne pouvant gérer seule un ménage, avait été recueillie » par un habitant qui la nourrissait et l'entretenait » (Juin 1844) » (3).

Même décision prise en Août 1845, pour un instituteur qui, faute de logement en nature, avait, grâce à l'indemnité accordée par le Conseil municipal, pris pension chez une tierce personne.

(1) Ord. 9 Février 1785.

(2) Aff. Cerf. (C. d'Etat, 22 Mai 1885).

(3) M. Legrand. (Cit. Legentil, p. 395).

La règle générale souffre donc quelques exceptions, et bien souvent ces questions seront encore laissées à l'appréciation du Tribunal chargé de statuer (1).

(c) *Règles spéciales de succession.* — Nous avons vu que le droit de l'alloti variait avec les provinces, où ce mode de partage se pratiquait. Tantôt il est viager, tantôt il est héréditaire. Alors même qu'il est viager, comme en Flandre, le conjoint survivant garde sur le lot un droit d'usufruit après la mort du titulaire.

Nous verrons donc les règles de transmission héréditaire, dans les pays où le lot est héréditaire et celles d'accroissement d'usufruit, dans ceux où le lot est viager, avant d'étudier les autres modes d'acquisition des portions.

On peut, en effet, concevoir le droit au lot comme appartenant au titulaire, à deux titres distincts : *jure hereditario*, et *jure proprio*.

Les règles de succession étant ici particulières, il est nécessaire d'indiquer en quoi elles dérogent aux règles générales, posées par le Code civil.

La succession est tantôt dévolue à l'aîné, tantôt, au contraire, le chef de famille a le droit

(1) V. Dallongeville. *Parts de Marais*, p. 137 et s.

de désigner, parmi ses enfants, celui qui sera appelé à lui succéder.

Le premier mode est employé en Artois, le second en Bourgogne et dans les Trois-Évêchés.

Cette succession ne se fait pas suivant les règles ordinaires ; on peut même dire que c'est une succession extraordinaire, indépendante de la succession véritable du défunt.

« Ainsi, d'après Legentil, celui qui aurait renoncé à la succession de son auteur, n'en serait pas moins habile à recueillir la portion ménagère délaissée par ce dernier... »

Dans ce cas, le descendant qui hérite de la portion ménagère, ne représente pas le défunt, mais il est néanmoins obligé de respecter, en vertu du principe du Code civil, les contrats passés par le *de cujus*, sur son lot.

De même, les héritiers auront la saisine, et par conséquent, ne seront pas obligés de demander l'envoi en possession du lot ; si même ils refusent la succession ordinaire et se contentent du lot, ils auront le droit de bénéficier des effets de la saisine (1).

En principe, à la mort de l'alloti, c'est, ou son fils aîné ou le fils qu'il a désigné, qui vient recueillir son lot ; pourtant il y a des exceptions à ce prin-

(1) Dallongeville, § 97 et 98.

cipe, puisque en Bourgogne et dans les Trois-Évêchés, la veuve conserve jusqu'à sa mort l'usufruit du lot.

Les règles de succession ne s'appliquent qu'aux descendants ; dans le cas où une personne meurt sans postérité, son lot doit faire retour à la commune.

Les filles ne sont appelées à succéder, en Artois, qu'à défaut de mâles ; les anciens textes et la jurisprudence du Conseil d'État, ont toujours prononcé dans ce sens (1).

Dans les Trois-Évêchés et en Bourgogne, au contraire, le droit d'aînesse est seul appliqué, et le privilège de masculinité ne peut être invoqué.

Le droit de représentation étant admis pour cette succession particulière (2), comme pour la succession ordinaire, c'est ou l'ainé des enfants ou ses descendants, dans les Trois-Évêchés et en Bourgogne, le fils le plus âgé, ou les descendants du fils le plus âgé, en Artois, qui sera héritier du lot.

Dans le cas de refus de l'ainé, lorsque celui-ci est déjà pourvu d'un lot, le fils puiné a-t-il le droit de réclamer le lot paternel ?

Les États de l'Artois, au XVIII^e siècle, s'y opposaient ; mais depuis, la jurisprudence des Conseils de préfecture et du Conseil d'État, l'ont admis.

(1) (Conseil d'État, Aff. Louis, 29 Avril 1887).

(2) V. Legentil. Conseil d'État, Aff. Héquet, 8 Juin 1883.

Ce n'est pas, en effet, un cas de succession collatérale, mais simplement le fait de transporter un droit que l'aîné ne veut ou ne peut pas exercer, au descendant qui vient le premier après lui, dans la ligne des successibles (1).

Nous disons que l'aîné, dans certains cas, ne peut pas recueillir le lot de son père ; en effet, s'il est déjà pourvu d'un lot, les règles sur le cumul l'empêcheront de réunir ces deux parts.

Le cumul a toujours été prohibé, et cette règle est formellement édictée dans tous les édits qui règlent les allotissements. Il y a pourtant certains cas où l'ancienne jurisprudence admettait une solution qui semblait déroger à ce principe : par exemple, le père ou la mère, pourvu personnellement d'une part, pouvait avoir la jouissance légale d'un lot échu par succession à un fils mineur.

Le Conseil d'Etat est revenu sur cette jurisprudence et, plus rigoureux que l'ancien régime, il maintient strictement l'interdiction du cumul (2).

Les enfants naturels, sous l'ancienne législation, étant dans une situation inférieure, n'avaient aucun droit à réclamer leur rang pour la succession au lot paternel ; mais aujourd'hui que la législation semble plus favorable à cette catégorie de per-

(1) C. d'État, arrêt 26 Décembre 1837.

(2) C. d'État, arrêt 12 Mars 1846.

sonnes, faut-il toujours les repousser et leur refuser tout droit sur les portions ménagères des parents ?

On a bien dit que les édits du XVIII^e siècle, réglementant les allotissements, avaient eu pour but, en développant l'agriculture, de protéger en même temps la famille et le mariage. Ces considérations d'ordre purement moral, ne doivent pas entrer en compte dans une discussion juridique.

Sans doute, sous l'ancien régime, au moment où les règles furent posées, la situation des enfants naturels n'était pas ce qu'elle est aujourd'hui, mais en l'absence de dispositions spéciales, pourquoi ne pas appliquer les règles générales que le progrès a fait insérer dans le Code.

Il faut donc leur reconnaître le droit à la succession des lots, mais seulement dans le cas d'absence d'enfants légitimes (1).

C'est cette solution qu'a adoptée la jurisprudence.

Nous avons vu qu'en Lorraine ou en Bourgogne, l'aîné des enfants était de plein droit l'héritier du lot, sauf, bien entendu, le cas de dispositions testamentaires contraires. En Artois, au contraire, la disposition testamentaire est interdite, et c'est

(1) C. de préf. Pas-de-Calais, 12 Août 1886.

de plein droit l'aîné des mâles qui doit être pourvu.

Dans tous les cas, il faut que le descendant appelé soit établi (en Lorraine et en Bourgogne); mais établi, veut-il dire marié?

Legentil cite sur ce point un arrêt de la Cour de Metz, d'Avril 1840, qui nous paraît concluant.

« Attendu que les expressions de l'édit de 1769,
 » *n'excluent pas les personnes non mariées* et qu'il est
 » certain qu'on peut, même dans les campagnes,
 » *être établi, ou tenir ménage sans avoir contracté ma-*
 » *riage*;

» Attendu que les personnes non mariées sont
 » assujetties, comme les autres, aux charges com-
 » munes », etc.

L'établissement a donc, ici, le même sens que le ménage séparé; on est réputé établi du moment où l'on a une habitation et une existence propres.

En résumé, sont appelés à jouir du lot, *jure hereditario*, les descendants légitimes, tantôt suivant l'ordre de primogéniture, tantôt en vertu du privilège de masculinité: les enfants naturels à défaut de descendance légitime; les petits-enfants en représentation de leurs parents; et les frères cadets lorsque les aînés sont déjà pourvus.

Nous allons nous occuper maintenant de la situation faite aux veuves et des droits particuliers qu'elle possèdent sur les lots de leurs maris.

Dans les Trois-Evêchés et en Bourgogne, la veuve a un droit d'usufruit sur le lot propre à son époux décédé, aussi bien que sur le lot qui leur a été accordé par droit d'ancienneté, au moment où leur ménage s'était créé. Le mari, au contraire, n'a sur le lot de sa femme prédécédée, aucun droit; le droit d'usufruit sur le lot appartenant en propre au prédécédé a donc, dans ces provinces, le caractère d'un privilège accordé à la femme.

En Flandre, les droits de l'époux survivant, qu'il s'agisse de la femme ou du mari, sont les mêmes (1); mais ils varient avec les origines du lot. Si la portion appartient en propre à l'époux survivant, il conserve sur elle les droits qu'il possédait avant le mariage, et par conséquent, s'il se remarie, il pourra l'apporter à son nouveau ménage; et s'il meurt avant son nouveau conjoint, celui-ci exercera sur le lot son droit de jouissance.

Si la portion a, au contraire, été apportée au ménage par l'époux prédécédé, le droit de jouissance du survivant est viager et disparaîtra avec lui.

Si enfin la portion a été donnée pendant le mariage, au ménage, par droit d'ancienneté d'aspiration, il faut encore distinguer, entre le cas où c'est l'un des époux seul qui, par ancienneté per-

(1) Lettres patentes de 1777 (a. 8).

sonnelle, a fait doter le ménage, ou si c'est le ménage lui-même qui a, par le mariage, créé le droit à l'aspirance. Dans le premier cas, on applique les règles que nous venons d'énoncer, la situation étant la même; dans le second cas, au contraire, il faudra toujours décider que la portion ayant été accordée d'une façon indivisible au ménage, le survivant ne garde sur elle, qu'un droit de jouissance viagère qui s'éteint avec lui.

La question de l'époux survivant, des veuves en particulier, n'a vraiment été discutée qu'en Artois. Dans les trois autres provinces, en effet, une disposition formelle contenue dans les édits de 1769, 1774 et 1777, a permis d'établir ce droit de jouissance de l'époux survivant; il n'en est pas de même en Artois.

L'arrêt du Conseil du 25 février 1779, est muet sur la question, et en l'absence de disposition législative, il nous semble dangereux de se fonder sur l'esprit général de la législation, pour établir un droit d'usufruit légal aussi important. Sans doute, il est évident que la veuve gardera ses droits sur le lot, qui est entrée de son fait dans le ménage, mais pour les autres origines, il nous paraît juste de suivre la jurisprudence du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture qui refuse à la veuve ce droit de jouissance (1).

(1) C. d'Etat, 8 Juin 1863 (Aff. Laurent-Sénéchal).

Dans le cas où le droit au lot, l'ancienneté d'aspirance de l'un des époux, n'a pas reçu de sanction avant sa mort, ce droit s'éteint avec lui, son conjoint survivant ne peut s'en prévaloir (1).

(D) *Conditions d'inscription sur la liste d'aspirance.*
— Nous avons ainsi fini d'examiner les conditions imposées pour jouir des lots, ou pour les recevoir, *jure hæreditario*. Nous allons voir maintenant comment, par son droit propre, un individu non alloti, peut devenir titulaire d'une portion ménagère, et quelles sont les formalités de la mise en possession.

Lors de l'exécution première des partages, il avait été dressé par commune, conformément aux édits, un rôle de tous les feux ou ménages correspondant au nombre de portions à établir.

C'est ce rôle qui est, pour ainsi dire, le début des listes d'aspirance; ou plutôt les listes dressées pour constater l'aspirance, indiquer son point de départ et le rang d'ancienneté des aspirants, ne sont qu'une reproduction du rôle primitif.

Chaque commune avait tout d'abord adopté le mode d'inscription qui lui paraissait le meilleur, mais cette diversité rendit la tâche de l'administration trop difficile, et l'arrêté préfectoral du

(1) C. d'État, 5 Juillet 1893 (Aff. Manier-Grand).

20 juillet 1813 (1), pris pour le département du Pas-de-Calais, uniformisa la procédure d'inscription.

Cette tentative n'a pas été suivie dans les départements des autres provinces, et c'est plutôt par la jurisprudence que les règles principales se sont établies. En général (suivant en cela les principes posés dans l'arrêté de 1813), le maire de chaque commune dresse, tous les ans, la liste provisoire des habitants non pourvus, par rang d'ancienneté. Cette liste étant publiée, les habitants peuvent réclamer leur inscription ou la radiation de leurs concurrents ; ces réclamations sont transmises par le maire, avec ses observations et la liste provisoire au Conseil municipal. C'est le Conseil municipal qui dresse la liste définitive, le Conseil de préfecture restant toujours juge des contestations auxquelles ces inscriptions peuvent donner lieu.

Du reste, l'inscription ne sert qu'à renseigner les aspirants sur leur situation, mais elle ne crée pas de droit pour eux : ce n'est donc qu'une constatation, une reconnaissance de droits existants. Pourtant, dans le Pas-de-Calais, où les formalités d'inscription résultent d'actes réglementaires, leur omission entraîne, d'après la jurisprudence, la déchéance de l'aspirant.

(1) Confirmé par arrêté de 1831 et par ordonnance royale.

Partout ailleurs, tout aspirant est en droit, s'il remplit les conditions d'ancienneté, de demander son envoi en possession d'un lot devenu vacant, et qui aurait été attribué à tort à un habitant, inscrit le premier sur la liste.

Comment détermine-t-on le rang des aspirants ?

L'ancienneté ménagère se compte du jour où un individu a feu et habitation séparés ; cela n'offre aucune difficulté pour l'homme qui, s'il se marie, continue à rester chef de ménage, et par conséquent, à faire valoir son droit d'ancienneté ; mais, pour la femme, il n'en est pas de même ; pendant le mariage, elle n'est plus chef de ménage et si elle a eu, auparavant, des droits à l'aspiration, ils disparaissent ou plutôt restent suspendus pendant le mariage ; la jurisprudence a, en effet, décidé que la femme qui devient veuve peut, pour le calcul de son ancienneté, compter toutes les années, même celles antérieures à son mariage, où elle a été chef de ménage.

Comment, une fois le droit au lot reconnu à un individu, va-t-on lui délivrer sa portion ?

En Flandre, ou plutôt dans le Pas-de-Calais, le lot devenu vacant est réclamé pour l'aspirant non pourvu, par le maire de sa commune, au sous-préfet. Dans les autres provinces, où les arrêtés de 1813 et de 1831 n'ont pas été reproduits, c'est l'aspirant qui le réclame au maire de sa commune.

Le maire, en délivrant le lot, ne crée pas un droit, il ne fait que reconnaître un droit existant ; il devra donc examiner si l'aspirant remplit toutes les conditions d'aptitude, et si son rang d'ancienneté n'est primé par celui d'aucun autre habitant non pourvu.

Il faut ajouter que ces règles d'inscription, ces formalités d'aspirance et d'envoi en possession, n'offrent guère d'intérêt qu'en Flandre où les lots sont viagers, et où, par suite, les allotissements par ancienneté d'aspirance sont le plus fréquents.

Après avoir vu les conditions exigées pour devenir titulaire de lot, il est intéressant d'examiner les droits et obligations des portionnaires,

§ 3. — Droits et Devoirs respectifs des allotis et de la commune

Le premier de tous ces droits est, pour l'aspirant, de réclamer le lot auquel il a droit ; par contre, si le maire prend l'initiative et lui désigne une part, il est dans l'obligation de déclarer s'il accepte ou refuse le lot ; cette décision, une fois prise, est irrévocable. De même, tout aspirant a le droit de demander à la commune de reprendre les parts abandonnées ou indûment détenues (1). Ce droit peut être exercé alors même que l'aspirant ne

(1) Dallongeville, *Parts de Marais*, II^e P. Ch. III.

serait pas le premier sur la liste, car il a un intérêt à voir diminuer le nombre de ceux qui le précèdent. Une fois nanti de sa part, l'alloti exerce sur elle tous les droits d'un propriétaire, mais il ne doit jamais changer la destination de la chose, et il est bien entendu qu'il ne peut l'aliéner ; mais il peut, ou faire cultiver son lot pour son compte, ou le louer à un tiers.

Le lot étant inaliénable et insaisissable, le titulaire ne pourra ni l'échanger contre un autre lot, ni l'hypothéquer. Mais il a tous les moyens d'action d'un véritable propriétaire, pour en garantir la possession ; les pouvoirs du véritable propriétaire, la commune, lui sont, pour ainsi dire, légalement confiés.

En face de ces droits, le titulaire d'une portion est astreint à de nombreuses obligations.

Tout d'abord, il doit rembourser à la famille de l'ancien titulaire, le prix des récoltes et des dépenses d'amélioration faites sur le lot.

Une fois mis en possession de son lot, le titulaire doit en conserver la destination et en jouir en bon père de famille ; il ne doit pas en changer la nature ; il ne peut, par exemple, se servir d'une part de terre labourable pour l'emplacement d'une maison d'habitation.

De plus, il est tenu (et c'est là que se révèle le but essentiellement agricole des édits

du XVIII^e siècle), de cultiver sa portion, et de la conserver en bon état. Dans le cas où l'abandon du lot durerait plus d'un certain temps, le maire, par un arrêté délibéré en Conseil municipal, pourrait prononcer sa déchéance.

En tous cas, le non usage pendant trente ans emporte cessation du droit de l'alloti, et le lot retourne à la commune; dans les autres cas, l'appréciation de la déchéance appartient à l'autorité municipale.

Du reste, il n'y a pas que l'autorité municipale qui soit juge de l'opportunité de la déchéance, les Tribunaux administratifs peuvent, par suite de procès, être amenés à la prononcer.

Il est encore une obligation pour les allotis, du reste pleinement justifiée, qu'il est indispensable d'indiquer; nous voulons parler des contributions qu'ils sont tenus de payer en raison de leur portion.

Ayant en effet, sur les lots, tous les avantages de la propriété, il est juste qu'ils en supportent les charges; ils sont donc tenus de payer les contributions directes qui pèsent sur leurs lots, les centimes additionnels, et même la taxe des biens de main-morte, puisque les portions qu'ils ont entre les mains sont des biens des communes.

En outre, toutes les contributions et taxes accidentelles ou extraordinaires, dont un propriétaire serait redevable, leur sont imputables.

Il existe aussi en Flandre (1) une contribution spéciale, que les allotis sont tenus de payer : dans cette province, les allotissements sont à titre onéreux, et cette redevance est comme le prix de la location, que la commune perçoit sur les portionnaires.

La commune a le droit de surveiller le droit du portionnaire, et ses représentants peuvent, par les moyens qu'ils jugent utiles, empêcher le titulaire actuel de priver, soit par abandon, soit par des travaux nuisibles, les titulaires futurs de la jouissance utile du lot : nous avons vu que l'abandon ou la détérioration du lot pouvait amener la déchéance du titulaire.

Lorsqu'un lot devient vacant et que, momentanément, la commune reprend sur lui son droit complet de propriété, elle est tenue de le donner aussitôt que possible à l'aspirant le premier à pourvoir.

Elle peut, pendant le temps où tous les droits sont réunis entre ses mains, faire tous les actes d'administration utiles au bien, elle peut profiter de ses fruits, mais elle n'a pas le droit de l'aliéner ni de l'échanger.

(1) Lettres-patentes du 27 Mars 1777 (a. 14).

§ 4. — Contentieux.

Les allotissements ont donné lieu, par la complexité de leur législation, à de nombreux litiges, et la jurisprudence a été longtemps indécise, avant de décider définitivement quel serait le Tribunal compétent.

Les Tribunaux judiciaires ont contesté, non sans raison, aux Tribunaux administratifs, le droit de connaître des questions relatives à la propriété et à l'état des personnes.

Il faut bien indiquer l'historique de la jurisprudence, pour expliquer les raisons qui ont fait attribuer la connaissance de quelques questions civiles aux Tribunaux administratifs.

Sous l'ancien régime, primitivement, le contentieux des partages et des règlements de biens communaux, appartenait aux juges ordinaires.

En 1717, à la suite de difficultés survenues à ce propos en Artois, le Conseil du roi décida de transporter la compétence aux intendants; cette compétence, pendant le cours du XVIII^{me} siècle, ne fit que se développer (1).

Mais ce qu'on avait fait, dans le but de simplifier le règlement des difficultés, pour terminer plus

(1) Arrêts du Conseil, 8 Mai 1717, 28 Juillet 1719, 8 Mai 1736, 12 Août 1740, 3 Avril 1753, 28 Janvier 1755.

rapidement les procès, ne tarda pas à devenir la source de réclamations violentes. Les intendants, en effet, abandonnaient trop souvent ces affaires à des subalternes ; des abus fâcheux se multiplièrent. Sur la réclamation des États provinciaux, l'arrêt du Conseil du 11 Mai 1764 décida d'enlever la compétence des litiges, en matière de biens communaux, aux intendants, pour la rendre aux juges ordinaires.

Probablement que, de nouveau, l'on s'aperçut des défauts qu'il y avait à attribuer compétence, en cette matière, aux Tribunaux judiciaires, car un arrêt du Conseil du 26 Août 1768 vint révoquer l'attribution de l'édit de 1764. La compétence fut donnée à des commissaires spéciaux, que remplacèrent en 1769 (1) les États de l'Artois, bizarre organisation qui confiait à la représentation politique d'une province des pouvoirs judiciaires. Du reste, l'appel de ces décisions continua à être porté au Conseil du roi.

La loi du 10 Juin 1793 eut le tort de vouloir faire un partage de compétence, et de donner à la fois, aux Tribunaux administratifs et aux corps qui remplaçaient les Tribunaux judiciaires, connaissance de ces contestations.

La loi du 9 ventôse, an XII, décida que les Con-

(1) Arrêt du Conseil du 26 Août 1769.

seils de préfecture seraient seuls compétents, pour les contestations sur les partages de la loi de 1793, mais elle était muette en ce qui concernait les autres.

Le décret du 4^me jour complémentaire de l'an XIII vint enfin combler cette lacune ; mais les dispositions n'en furent pas suffisamment précises. A partir de ce moment, deux jurisprudences parallèles se formèrent : la Cour de Cassation et avec elle, les Tribunaux judiciaires décidaient, que les contestations sur le mode de partage appartenaient bien aux Tribunaux administratifs, mais que toutes les questions incidentes, notamment les questions d'État, étaient de la compétence judiciaire.

Le Conseil d'État prétendait que les Tribunaux administratifs devaient avoir pleine compétence ; que les questions d'aptitude personnelle n'avaient aucun rapport avec la capacité civile, et que leur caractère était essentiellement administratif.

Les choses en étaient là en 1849 ; à cette époque fut créé le Tribunal des conflits, et naturellement il fut rapidement appelé à se prononcer sur la question des biens communaux.

L'arrêt du 10 avril 1850, donna compétence aux Tribunaux judiciaires, pour toutes les questions d'aptitude personnelle.

Un second arrêt du 12 juin de la même année vint encore confirmer cette jurisprudence ; le

Conseil d'Etat s'inclina et reconnut en cette matière la compétence des Tribunaux judiciaires (1) Cette manière de voir fut suivie jusqu'en 1870, par le Conseil d'Etat, et après lui par la Commission provisoire.

Cependant, les défauts de cette jurisprudence se faisaient sentir, dans la complication des instances, dans la lenteur des procès. Peu à peu certains Conseils de préfecture revinrent, dans un esprit de simplification, à l'ancienne jurisprudence. Le Conseil d'Etat suivit le mouvement, d'abord implicitement, en acceptant l'appel des décisions des conseils de préfecture, puis explicitement, en rejetant un pourvoi fondé sur l'incompétence du Tribunal administratif (2).

La Cour de cassation s'est inclinée, et aujourd'hui, il n'y a plus de doute, la compétence en matière de partages de biens communaux, est, sauf certaines restrictions, presque entièrement administrative (3).

(1) V. Laferrière, tome I, p. 474.

(2) C. d'Etat, 26 Nov. 1873, 22 Mai 1885.

(3) Trib. des Conflits, 3 Février 1894.

SECTION III

LES PARTAGES DE JOUISSANCE DANS NOTRE LÉGISLATION

§ 1^{er}. — Modes employés.

En dehors des localités où des anciens règlements sont encore en usage, nous avons vu que les droits du Conseil municipal sont absolus : il peut fixer, comme il l'entend, le mode de jouissance des biens communaux, mais en se conformant, bien entendu, pour les modes qu'il emploie, aux lois et règlements concernant la matière. Depuis la loi du 5 avril 1884, les délibérations du Conseil municipal, en cette matière, sont exécutoires par elles-mêmes, et ne peuvent plus être annulées que pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (dans ce cas, l'annulation est prononcée à toute époque par le préfet en Conseil de Préfecture) ou pour des hypothèses déterminées, (alors, le préfet doit en prononcer la nullité, en Conseil de préfecture, dans le délai d'un mois).

Nous avons dit que les droits des Conseils municipaux pouvaient être réduits par des dispositions de lois ou règlements spéciaux ; c'est ce qui arrive en matière de bois.

Les bois des communes sont d'après les principes généraux de notre législation, soumis au Code forestier, et confiés à une administration spéciale, qui dépend de l'État (sauf bien entendu des exceptions tirées du peu d'importance de certains bois).

L'administration des forêts est souveraine en cette matière, tout au plus doit-elle dans certains cas, consulter le Conseil municipal. Mais si cette Assemblée n'a pas l'administration des bois, elle a du moins le droit de fixer le mode de jouissance et l'emploi des produits de ces biens.

Le Conseil municipal peut, par exemple, décider si le produit des coupes doit être vendu et versé dans la caisse municipale, ou s'il sera distribué aux habitants en nature. Dans le premier cas, le produit étant soustrait aux habitants, il faut le classer dans les ressources provenant des biens patrimoniaux ; dans le second cas, c'est l'affouage.

Nous avons déjà examiné la jouissance en commun, et nous avons vu que ce mode de jouissance n'était guère employé que pour les pâturages ; nous avons vu les règles, spéciales, intéressantes, qui gouvernent la législation des allotissements ; il nous reste à étudier les *partages de fruits*, applicables en général à toutes espèces de biens, l'*affouage*, et le *maronage*, applicables seulement aux bois.

Quand le Conseil municipal juge que la jouis-

sance en commun aurait de trop mauvais résultats, il peut ou prescrire un partage de jouissance, ou faire gérer le bien par un agent déterminé qui en distribuera les fruits aux habitants.

Le Conseil municipal, s'il adopte le premier mode, pourra décider si cette jouissance sera donnée gratuitement aux habitants, ou si elle doit avoir lieu moyennant le paiement d'une légère redevance; jamais le Conseil municipal ne pourra établir de jouissance viagère ou héréditaire (1).

Pour les terres labourables, vignes ou autres biens de mêmes catégories, ce système devra être préféré; mais pour des sablières, tourbières ou carrières, pour lesquelles une exploitation et une direction unique sont indispensables, on devra recourir au second mode que nous venons d'indiquer: un gérant chargé d'exploiter et de répartir les produits entre les habitants.

Quelles sont donc les bases de cette répartition (bases qui, du reste, seront les mêmes pour les partages de jouissance)?

On peut, nous l'avons vu, comprendre de trois manières la répartition de la jouissance des biens

(1) Inst. Min. 7 février, 4 avril 1839.

C. d'Etat 21 février 1838. — De plus, pour les baux de plus de dix-huit ans, le Conseil municipal doit obtenir l'autorisation préfectorale (L. 1884 — a. 68) nous pensons donc que si le partage est établi pour plus de dix-huit ans, le Conseil municipal n'a pas la faculté de le décider par lui-même : il faudra un arrêté préfectoral.

communaux : par tête, par feu, ou proportionnellement à l'étendue de la propriété.

Le partage par tête n'a été édicté que par la loi du 10 juin 1793, mais le Conseil d'État, par des avis interprétatifs du 20 juillet 1807, et du 26 avril 1808, a déclaré que le partage par feu serait seul désormais appliqué : cette règle a été consacrée par le décret du 6 juin 1811.

Cette disposition est d'ordre général, et nous ne pensons pas que le Conseil municipal ait la faculté d'y contrevenir, bien que la loi du 5 avril 1884, comme la loi du 18 juillet 1837, ne contienne sur ce point aucune restriction. Il faudra donc, aujourd'hui, adopter le partage par feu ; le partage fait proportionnellement à la propriété foncière, abandonné à la fin de l'ancien régime et rejeté par la loi de 1793, comme par les décrets et avis du premier Empire, ne saurait non plus être employé : du reste, avec l'esprit démocratique de nos Conseils municipaux et le caractère de secours des partages de jouissance (1), ce mode n'est pas près de disparaître.

Le partage par feu ou ménage que nous avons étudié, dans les provinces où les édits du

(1) Les partages de jouissance sont, en effet, d'un grand secours pour les classes pauvres qui peuvent ainsi obtenir en nature, les choses nécessaires à la vie de tous les jours : bois de chauffage, parts dans les produits des terres communales, etc.

XVIII^e siècle sont encore applicables, a pour effet de donner un caractère de protection familiale à ce mode de jouissance des biens communaux ; de plus il assure une certaine égalité entre les différents groupes d'habitants, puisqu'on ne peut voir une même famille cumuler plusieurs lots, et qu'il donne à chaque chef de famille un intérêt direct, personnel, sur le lot qui lui est dévolu : cette portion, bien entendu, ne lui est pas attribuée en propriété (1), mais il exerce sur elle tous les droits d'un véritable propriétaire.

En dehors de ces règles d'ordre général, nous avons dit que le Conseil municipal devait se conformer aux dispositions particulières de lois spéciales ; pour les bois et forêts, il est obligé de respecter les règles de l'affouage, du maronage et des autres servitudes ou usages, posées par le Code forestier. Les droits de pacage et de glandée, qui consistent à permettre aux habitants de mener paître dans les bois certaines catégories d'animaux, sont exercés en jouissance commune ; l'affouage et le maronage, au contraire, sont des partages de produits de ces bois. L'affouage est le droit au bois de chauffage, le maronage, le droit au bois de construction.

Il est ici nécessaire de distinguer entre l'affouage proprement dit, et le droit d'affouage. Le droit d'af-

(1) Pau, 31 Mars 1890. (Dalloz, 91-2-4).

fouage est un usage établi au profit d'un individu sur le bois d'une autre personne ; l'affouage est le droit, pour les habitants d'une commune, de prendre dans ses bois, ce qui est utile à leur usage. Dans le droit d'affouage, l'usager ne peut prendre que ce qui est nécessaire à sa consommation personnelle et il ne peut jamais aliéner le bois qu'il reçoit ; l'affouagiste reçoit la part de bois (nullement limitée à ses besoins) que la commune lui délivre, et il a le droit de la vendre.

L'affouage et le maronage (pour lequel les règles sont les mêmes) étant des droits sur les fruits, sur le produit de l'exploitation des forêts, les habitants n'ont jamais la faculté de prendre eux-mêmes le bois qui leur est nécessaire.

La commune est obligée de suivre les règles posées par le Code forestier, et par les règlements sur la matière.

La coupe est exécutée par un entrepreneur, nommé par la commune et agréé par l'administration forestière.

Si le Conseil municipal a décidé de vendre le produit de la coupe et d'en verser le prix dans la caisse municipale, l'entrepreneur est remplacé par un adjudicataire de la coupe, qui l'achète sur pieds, à la commune. Si l'affouage est exercé, l'entrepreneur, une fois la coupe terminée, délivre, d'après la liste des ayants-droit, dont nous étudierons bientôt

la formation, les lots à chaque habitant. L'habitant est tenu de prendre le lot qui lui est délivré ; sa négligence ne lui donne pas droit aux arrérages ; mais il en est tout autrement, et la commune doit être jugée responsable, quand c'est par son refus ou sa négligence que l'habitant n'a pas reçu sa part (1).

Sur quelles bases va se faire cette distribution ?

Sous l'ancien régime, on se conformait aux usages locaux ; il n'y avait pas de législation générale.

Les lois de 1792 et de 1793 avaient excepté les bois des partages qu'elles édictaient, mais elles ne posaient aucune règle sur le mode de jouissance de ces biens. La loi du 11 nivôse an II, organisa le partage des produits des bois, par tête d'habitant ; cette règle fut encore confirmée par l'arrêté du 19 frimaire an X.

Nous avons vu que les avis du Conseil d'État, et les décrets du premier Empire, prescrivirent d'une façon générale, le partage par feu. Cependant un grand nombre de communes, se fondant sur d'anciens titres ou sur des usages établis, refusèrent de pratiquer l'affouage autrement qu'en partageant par tête d'habitant.

(1) Dijon, 26 Déc. 1893 (C. de Préf.)—Besançon, 8 Mars 1893 (C. de Préf.)

Aujourd'hui le Conseil municipal ne peut que décider le partage par feu, sauf s'il y a titres contraires ; mais depuis la dernière loi du 24 novembre 1883, l'ancien usage ne suffit plus pour autoriser la dérogation aux règles posées par le Code forestier. Il faut donc, ou un arrêt du Conseil du roi, ou un édit, ou une charte délivrée par un seigneur.

Le Conseil municipal a toujours le droit de renoncer au bénéfice de ces anciens titres et de décider le partage par feu (1) ; mais il ne peut le faire qu'à condition de ne pas léser des droits acquis. Après avoir étudié, en eux-mêmes, les différents modes de partages, employés pour la jouissance des biens communaux, il nous reste à voir les conditions exigées des personnes qui y participent, et les questions contentieuses, auxquelles ces partages pourront donner lieu.

§ 2. — Conditions d'aptitude.

Les conditions exigées pour participer à la jouissance des biens communaux, sont à peu près les mêmes que celles que nous avons déjà vues dans la matière spéciale des allotissements. Il faut être :

1^o Français ou étranger admis à domicile ;

(1) C. d'Etat, 7 Mai 1863

2° Être chef de famille (ou avoir un feu séparé),
sauf le cas de titre contraire ;

3° Habiter la commune.

Depuis les lois du 18 Juillet 1874 et du 23 novembre 1883, il ne peut plus y avoir de discussion sur le premier point, et l'étranger admis à domicile, seul, a le droit de jouir des mêmes avantages attachés aux biens communaux, que le Français.

Si le partage a lieu par feu, il faut être chef de famille, avoir ménage séparé ; nous avons déjà vu ce qu'on entendait par là, nous n'y reviendrons pas. Si le partage est exécuté suivant d'autres bases, le Conseil municipal doit se conformer aux anciens édits, aux anciens titres qui les autorisent

La loi du 23 novembre 1883 a décidé que pour participer à l'affouage, il faudrait résider effectivement dans la commune ; cela doit-il s'appliquer pour les partages de jouissance d'autres biens communaux ?

La jurisprudence est flottante sur ce point, puisque tantôt elle décide qu'il suffit d'être propriétaire (1), tantôt qu'il faut être habitant de fait, et que la loi de 1883 doit être appliquée à tous les partages (2).

(1) Toulouse, 1^{er} Février 1836. (Daloz, 56-2-79)

(2) Chambéry, 23 Janvier 1866 (Daloz, 67). -- Besançon, 6 novembre 1893. (Daloz, 96-2-22).

Les fonctionnaires sont admis à la jouissance communale dans la commune où ils exercent leurs fonctions (1).

L'inscription au rôle des contributions n'est pas nécessaire, et cette condition posée par le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 16 mars 1836, n'est plus exigée aujourd'hui : elle était du reste peu équitable, puisqu'elle avait pour effet d'écarter du partage, les pauvres, c'est-à-dire précisément ceux qui en avaient le plus besoin.

La liste des ayants-droit est dressée par le maire et soumise à l'avis du Conseil municipal ; puis elle est publiée et affichée. Si des ayants-droit ont été omis à tort, ils peuvent réclamer au Conseil municipal, qui, en statuant, ne rend pas une décision contentieuse à proprement parler, mais ne fait qu'exécuter une mesure administrative.

Si le Conseil municipal refusait cette inscription, nous verrons dans un prochain paragraphe, qu'alors un recours contentieux s'ouvre pour l'intéressé qui se prétend lésé.

Le Conseil municipal est libre, nous l'avons dit, de décider si le partage doit avoir lieu gratuitement, ou si les habitants doivent acquitter une taxe avant de recevoir leurs lots.

(1) Nancy, 16 Déc. 1893. (Dalloz) 94-2-119) ..

Cette taxe, qui, d'après les lois de 1837 et de 1884 (a. 133), est une des ressources ordinaires de la commune, est fixée tous les ans, par le Conseil municipal; elle peut varier avec chaque nature de biens, avec chaque mode de jouissance.

Tout d'abord, on n'avait établi ces redevances, que pour parer aux frais d'administration des biens communaux, paiement de l'administration forestière, traitement du pâtre ou des gardes, indemnité de l'entrepreneur des coupes. Peu à peu, on les employa à d'autres usages, et la commune songea à en tirer bénéfice; le gouvernement, du reste, favorisa cette transformation (1).

Aujourd'hui, les communes en font une recette régulière de leur budget. Cette taxe est recouvrée de la même manière que les contributions directes, mais sa perception a lieu en une fois, au lieu d'être effectuée par douzièmes.

La liste des ayants-droit sert de rôle, une fois que le préfet l'a rendue exécutoire.

Généralement le paiement de la taxe précédera la délivrance du lot; cette disposition est toujours obligatoire, lorsqu'il s'agit de l'affouage;

(1) Circ. Min. du 10 Janvier 1839.

Id. du 23 Août 1840.

mais le Conseil municipal reste maître de l'édicter, pour les autres partages. Dans le cas où un habitant n'aurait pas acquitté la taxe, le Conseil municipal peut décider que la vente des lots sera poursuivie contre lui; la portion du prix demeurée libre, après prélèvement de la taxe et des frais, devra lui être versée (1).

Du reste, un habitant peut ne pas être tenu d'acquitter la taxe, bien qu'il soit inscrit sur la liste des ayants-droit, car il a toujours la faculté de renoncer au lot.

§ 3. — Contentieux.

Les partages de jouissance comme la jouissance en commun, donnent lieu à de nombreux litiges, à des réclamations multiples; il est donc nécessaire, pour les étudier, de procéder à un certain classement:

(A) Réclamations contre le mode et les bases du partage ;

(B) Réclamations contre l'exécution du partage, et principalement contre la taxe.

(A) *Réclamations contre le mode et les bases du partage.* — Tout intéressé peut, nous l'avons vu, de-

(1) C. d'État, 16 Février 1894. (Dalloz, 93-3-30).

mander au Conseil municipal de le porter sur la liste des ayants-droit ; mais si le Conseil lui refuse son inscription, il peut alors saisir le Conseil de préfecture.

Quand nous avons étudié le contentieux des allotissements, nous avons vu qu'aujourd'hui la jurisprudence a reconnu le droit, pour les Conseils de préfecture, de connaître de toutes les questions constituant l'aptitude personnelle des apportionnés ; il n'en est pas de même pour les autres modes de jouissance des biens communaux ; ou du moins jusqu'à ces derniers temps, les Tribunaux judiciaires refusaient absolument à la justice administrative de connaître des questions, que des textes ne leur avaient pas expressément réservées.

Ce qui, en effet, peut s'expliquer pour les allotissements (régis par des textes antérieurs au Code civil et aux principes généraux de notre législation actuelle, et dont les règles en matière de conditions à remplir ou de succession, sont si différentes de celles que nous trouvons dans notre droit civil), ne serait pas justifiable pour les autres partages de biens communaux, dont les règles se trouvent dans nos Codes.

On devrait donc appliquer ici, la règle générale : tout ce qui n'est pas, par des textes spéciaux, dévolu aux Tribunaux administratifs, doit être porté aux Tribunaux judiciaires. Si donc une question rela-

tive à l'état des personnes, à la nationalité ou à la propriété était soulevée. devant le Conseil de préfecture, ce Tribunal devrait surseoir à statuer, et renvoyer les parties, sous forme de question préjudicielle, devant les Tribunaux civils.

Mais en dehors de ces questions, qui doivent sans aucun doute être de la compétence des Tribunaux judiciaires, il y en a d'autres dont le caractère est mal défini, et qui sont aussi bien des conditions d'aptitude, que des questions se rapprochant de l'état des personnes : par exemple, le fait d'être chef de ménage, d'avoir un feu séparé, etc.

Les Tribunaux administratifs réclament l'examen de ces questions, et le dernier état de la jurisprudence semble leur donner raison (1).

La tendance actuelle est, en matière d'affouage, d'adopter le même système que celui qui est suivi pour les allotissements, et à faire juger toutes les questions d'aptitude purement administrative, par le Conseil de préfecture : les Tribunaux civils, jusqu'à présent, refusent de s'engager dans cette voie (2).

Si les intéressés ont le droit de réclamer leur

(1) C. d'État : 8 Avril 1892, 8 Mai 1896, (aff. Leguillon), Trib. des Conflits : 4 Juillet 1896 (préfet de la Haute-Saône), (V. à leurs dates. *Recueil des Arrêts*).

(2) Trib. civil de Lure : 20 Juin 1894, (Dalloz, 95-2-534-) v. arrêt Trib. des Confl. (V. *Revue d'administration* : Tome 56 ; Août 1896, p. 427).

inscription ou la radiation de leurs co-partageants, sur la liste des ayants-droit, il n'ont plus, en principe, la faculté de réclamer sur le mode de partage, puisque depuis les lois de 1837 et de 1884, le Conseil municipal est souverain pour décider du mode de jouissance à adopter pour les biens communaux.

Pourtant, si en supprimant le mode de partage établi par d'anciens édits, le Conseil municipal lésait des droits acquis, les intéressés auraient le droit de réclamer au Conseil de préfecture.

Sur le mode de jouissance, il n'y a donc guère de réclamations possibles, mais sur les conditions imposées par le Conseil municipal, et principalement sur la taxe, les droits des intéressés peuvent donner lieu à toutes sortes de litiges.

(B) *Réclamations sur l'exécution des partages et principalement sur la taxe.* — Il est en effet évident que si le Conseil municipal établissait, par exemple, une règle contraire aux principes de notre législation, le préfet aurait le droit d'en prononcer l'annulation.

La condition qui donne lieu aux plus fréquentes réclamations est certainement la taxe imposée à ceux qui reçoivent les lots. Bien entendu, nul n'a le droit de réclamer contre l'existence même de la taxe, en se fondant sur ce que précédemment les

partages de jouissance auraient été faits gratuitement; le Conseil municipal est ici souverain, et l'établissement de la taxe ne peut pas être attaqué, du moment où le préfet l'a approuvée et rendue exécutoire. En outre, le Conseil d'État a décidé qu'un affouagiste ne pourrait pas déférer directement au Conseil l'arrêté par lequel le préfet a homologué le rôle des taxes affouagères; la réclamation ne peut être portée que devant le Conseil de préfecture, sous forme de demande en décharge ou réduction (1).

Tout habitant peut, en effet, demander décharge de sa taxe, en indiquant sa volonté de ne pas participer à l'affouage ou de ne pas exercer ses droits de jouissance (2).

La compétence appartient au Conseil de préfecture puisque cette taxe est assimilée aux contributions directes et que les litiges en cette matière doivent être portés au Conseil de préfecture.

Le Conseil de préfecture peut être compétent pour statuer sur certaines questions d'aptitude personnelle, ici aussi, sans qu'il soit besoin d'en renvoyer l'examen aux Tribunaux judiciaires (3).

Le Conseil de préfecture peut prescrire une en-

(1) C. d'Etat. Aff. Picquet, 16 Juillet 1886.

(2) C. d'Etat, 14 Mars 1879, 21 Février 1879.

(3) C. d'Etat, Aff. Trucelin (8 Avril 1892).

quête ; dans ce cas, c'est la partie qui succombe, l'habitant réclamant ou la commune, qui doit en supporter les frais (1).

La taxe peut maintenant, nous l'avons vu, avoir un caractère de ressource pour les communes ; un habitant serait donc mal fondé à réclamer contre l'élévation de la taxe, en se fondant sur ce qu'elle est supérieure à la somme strictement nécessaire pour l'acquit des charges forestières (2).

En résumé, la taxe est obligatoire pour tous ceux qui exercent effectivement leurs droits de jouissance ; on peut réclamer si l'on est imposé à tort ; on peut aussi faire respecter des droits acquis.

La compétence est, d'une façon générale, attribuée aux Tribunaux administratifs, en matières de partage de jouissance. Les questions d'aptitude personnelle, pour l'affouage comme pour les allotissements, échappent aujourd'hui aux Tribunaux civils, et la doctrine du Conseil d'État, repoussée par le Tribunal des conflits en 1850, a fini par triompher ; bien entendu, il ne faudrait pas non plus étendre cette compétence au-delà de toute mesure ; les Tribunaux judiciaires doivent continuer à connaître des questions d'état des person-

(1) C. d'Etat, 20 Avril 1883.

(2) C. d'Etat, Aff. Bizouard (21 Juillet 1894).

nes ou de propriété, et un Conseil de préfecture qui serait saisi d'une de ces questions, devrait la renvoyer, sous forme de question préjudicielle, au Tribunal civil, qui peut seul prononcer ici.

Nous avons ainsi terminé l'examen des modes de jouissance autorisés par notre législation.

Il peut se résumer ainsi : la commune ne peut aliéner ses biens qu'avec l'autorisation de l'administration supérieure ; elle ne peut donc pas se livrer sur ses terres à des partages de propriété entre ses habitants.

Etant forcée, pour ainsi dire, de conserver ses propriétés, elle peut, ou les louer, ou les administrer directement, dans ce cas, le produit en sera versé dans la caisse communale, ou les faire administrer par des gérants qui répartiront les fruits entre les habitants, ou en donner la jouissance directe à ses membres, les habitants.

Cette jouissance peut s'exercer en commun ou donner lieu à des partages. Ces partages créent tantôt des droits viagers ou héréditaires, dans les communes où des textes de l'ancien régime sont encore applicables ; tantôt seulement des droits temporaires ; actuellement, la jurisprudence ne reconnaît plus aux Conseils municipaux, la faculté de créer des droits aussi étendus que ceux des anciens textes, sur les biens de la commune. Le partage de

propriété est prohibé ; l'établissement d'allotissements viagers ou héréditaires n'est plus autorisé.

Voilà ce que notre législation permet et défend aux communes ; les modes employés ont-ils donné de bons résultats, et le régime des communaux ne supporterait-il pas d'améliorations ? Il est permis d'en douter, et à en juger par les statistiques, les biens communaux tiennent encore une place considérable dans la catégorie des terres en friche.

Aujourd'hui que l'agriculture semble se ralentir, il n'est pas indifférent de rechercher si tous les moyens ont été épuisés, pour donner au pays le maximum de ce qu'il peut produire, et d'essayer de trouver un remède, à la fois à cet affaiblissement général de la productivité agricole, et à cet abandon des campagnes. qui, en ce siècle qui finit, menace de devenir un danger social.

CHAPITRE III

DU RÉGIME A ADOPTER POUR LES BIENS COMMUNAUX

Nous avons vu dans un précédent chapitre, de quelle importance était encore, en France, la superficie totale des biens communaux. Il est donc utile de se demander si l'existence de cette propriété est nécessaire, et si telle qu'elle existe, elle rend les services qu'on est en droit d'en attendre.

De tout temps, les économistes se sont préoccupés de savoir si les biens de main-morte étaient un danger ou un bienfait pour un pays, et si, en particulier, les communes, personnes morales qui représentent les groupes des habitants d'une même localité, pouvaient posséder des biens fonciers, en dehors de la propriété des membres qui la composent.

Il est certain que la propriété de main-morte n'est pas entièrement condamnable ; elle a rendu de grands services, elle en rend peut-être encore. Quand nous avons étudié l'origine des biens communaux, nous avons vu que la propriété primitive était ou du moins semblait avoir été la propriété collective ; l'homme, trop faible pour affirmer

son individualité, disparaissait dans le groupe, qui était alors la base de la société.

Aujourd'hui, l'individu a remplacé le groupe, et chacun tend de plus en plus à établir l'indépendance de ses droits. Tout ce qui rappelle l'ancien ordre de choses peut donc, dans l'organisation sociale actuelle, prêter à des critiques et donner lieu à des réclamations souvent justifiées.

§ 1. — La propriété collective à l'étranger

La propriété communale, telle qu'elle existe chez nous, avec la jouissance donnée en nature aux habitants, est le dernier vestige de la propriété collective; doit-on la conserver et la développer ? faut-il au contraire la faire disparaître ?

Ce régime de jouissance en commun n'est pas spécial à notre pays, il existe au contraire dans beaucoup d'autres contrées, et il peut être intéressant de voir comment s'est établie cette propriété collective (1).

On la rencontre en Écosse, sous le nom de « townships ». Les townships sont des communautés, des groupes d'habitants, qui occupent une certaine étendue de terres que leur loue le propriétaire, le « landlord ». La terre arable est ré-

(1) V. l'ouvrage de M. de Laveleye : *La Propriété collective*.

partie périodiquement, entre les différents membres de ces communautés, les « crofters », comme on les appelle; mais les pâturages restent dans l'indivision, en jouissance commune. Tous les membres de ces communautés sont de souche commune : ce sont des familles qui, en se développant, sont restées groupées. Ces townships ne sont que des communautés de fait, elles n'ont aucune existence légale, et la terre ne leur appartient pas ; c'est donc un exercice collectif de la propriété, bien plus qu'une propriété collective.

En Suisse, au contraire, nous trouvons véritablement la propriété collective dans le régime des « Allmend » ; ce sont les pâturages des montagnes que les habitants conservent en jouissance commune ; cela s'explique facilement dans un pays où la principale richesse est l'élevage du bétail, et où par conséquent, les grandes étendues de pâtures sont particulièrement nécessaires. Du reste, il est à remarquer que les anciennes coutumes, les derniers vestiges des sociétés disparues, subsistent beaucoup plus dans les pays de montagnes, et l'on ne doit guère s'étonner de retrouver la propriété collective dans une contrée où existe encore le gouvernement direct par l'assemblée populaire.

On retrouve aussi ces formes antiques de gouvernement direct, de société familiale, avec la propriété collective et les partages périodiques,

dans certains villages des montagnes de l'Espagne; mais ce sont des exceptions, des cas extraordinaires, les débris d'un régime détruit: il n'y a pas là de législation générale, applicable à toute la nation, comme nous la trouvons en Russie.

L'organisation du « mir » russe est en effet un exemple beaucoup plus marquant de la propriété collective. Dans le mir, ou village, chaque chef de famille est propriétaire de son isba, de sa maison, et du petit enclos qui l'entoure, mais le reste du territoire de la commune est un domaine collectif, qu'il s'agisse de terres arables ou de pâturages. Ces terres communes sont divisées en deux zones; l'une, qui comprend les landes et pâturages, est livrée à la jouissance commune des habitants; l'autre, qui est composée des terres arables destinées à la culture des céréales, est divisée en lots qui sont tirés périodiquement au sort, et confiés, pendant un certain temps, aux chefs de famille.

On peut donc voir dans le mir russe, les trois sortes de propriétés : propriété individuelle de la maison d'habitation; propriété collective, mais dont la jouissance est individuelle, pour les terres de culture; et propriété collective, avec jouissance en commun, pour les pâturages.

Toute l'histoire de la propriété foncière est

contenue dans ce régime du mir russe. La propriété collective est en effet la propriété primitive; puis, avec les progrès de la civilisation, l'augmentation des besoins, on a réparti les terres en lots, qui sont confiés aux habitants, pour les mettre en culture, mais qui demeurent la propriété de la communauté.

« A mesure que l'agriculture s'améliore, dit
» M. de Laveleye, chacun tient plus à conserver
» ses lots, et ainsi le moment arrive où ceux-
» ci restent à la même personne, la vie durant ;
» enfin, ils se transmettent héréditairement, et
» deviennent propriétés privées, comme dans le
» Droit Romain et dans le Droit Français. »

Ce que nous venons de voir, dans le mir russe, se retrouve, à peu de chose près, d'après Laveleye, dans l'île de Java, et plus près de nous, dans les pays basques.

Ce régime de la propriété foncière est donc un souvenir du passé (souvenir que l'on retrouve partout, où, pour une raison quelconque, la civilisation n'a pu s'accomplir aussi rapidement que dans le reste du monde), et non un régime nouveau, vers lequel doivent tendre nos efforts.

§ 2. — Des Modifications qu'on pourrait apporter au régime actuel
des biens communaux

Aujourd'hui, que par le développement du protectionnisme, les peuples se replient sur eux-mêmes, et cherchent à se passer autant que possible du secours de leurs voisins, il faut que chaque nation cherche sur son propre sol ou dans ses colonies, toutes les ressources qui lui permettront de s'affranchir des exigences de l'étranger.

Les biens communaux offrent, en France, une surface considérable à l'agriculture; peut-être que par une organisation nouvelle, une modification radicale dans leur exploitation, on pourrait arriver à résoudre ce problème, de développer les surfaces cultivées, et par suite la production, en augmentant le nombre des producteurs qui (il faut bien le constater), semble depuis quelques années, diminuer considérablement; il faut donc s'efforcer de détourner sur les industries agricoles, sur ce qui a, pendant tant d'années, été la richesse de la France, ce trop-plein d'activités, qui se tourne aujourd'hui, vers les centres ouvriers, vers les industries manufacturières.

Actuellement, les biens communaux, malgré les efforts tentés, ne produisent certainement pas tout ce qu'ils pourraient donner. On peut donc se demander si les régimes actuels ne sont pas les cau-

ses qui paralysent la mise en valeur de ces biens, et si particulièrement l'interdiction de pratiquer les partages de propriété des terres communales, ne devrait pas être levée. Nous allons donc examiner successivement la valeur des différents régimes qu'on pourrait adopter : la question de savoir si l'on doit conserver la propriété communale, et les résultats qu'on pourrait attendre, si l'on décidait de la supprimer.

Nous diviserons ces différents systèmes en :

- (A) Jouissance en nature, pratiquée en commun ou suivant des allotissements ;
- (B) Partages de Propriété.

(A). *Jouissance en nature*. — La jouissance en nature, comme nous l'avons vu dans cette étude, est un moyen d'assurer la culture des biens communaux, en y intéressant directement les habitants. C'est la conservation de la propriété collective. Quoiqu'en effet le propriétaire soit la personne morale, la commune, les habitants qui composent le groupe, ont bien ici toute l'apparence de co-propriétaires.

Ce système peut avoir du bon, lorsqu'il s'agit des pâturages, des grandes étendues nécessaires à l'élevage du bétail, qu'un seul individu ne pourrait posséder à lui tout seul ; mais pour les autres

biens, la jouissance nature a donné lieu aux plus vives critiques.

Pourtant, il est certain que dans ce régime, on découvre des avantages qu'on ne retrouverait pas dans d'autres.

Les partages de jouissances, les allotissements et les affouages créent, pour les habitants des villages où ils sont exécutés, des profits réels qui peuvent non seulement les retenir dans ces localités, mais encore y attirer, par l'attrait de ces avantages, des individus qui prendraient ainsi le goût de la campagne et des travaux agricoles ; ce peut donc être, tout d'abord, un moyen de paralyser ce mouvement de centralisation vers les villes qui peut finir par devenir un danger. En outre, ces distributions en nature, ces fruits répartis périodiquement, sont une grande ressource pour les habitants ; ils doivent même être d'un grand secours, pour les pauvres, qui peuvent ainsi, se trouver assurés de recevoir ce qui est nécessaire à leur existence. M. Leroy-Beaulieu (1) va même jusqu'à prétendre que c'est une garantie contre le Paupérisme. Il est certain que cette jouissance en nature, de biens appartenant à la commune, peut être une forme très commode d'assistance, puisque la

(1) Leroy-Beaulieu. *Traité d'économie politique*, tome 1^{er} — *Le Collectivisme*.

charge en est répartie d'une façon imperceptible, sur tous les membres de la communauté.

Enfin, tout en conservant la propriété à la commune (ce qui lui permet de garder un fonds de ressources pour le cas de crise ou de fléau), la jouissance en nature peut comprendre une certaine appropriation plus conforme aux modes de culture modernes; les allotissements viagers, par exemple, les partages temporaires de jouissance, permettent en effet, aux allotis et aux portionnaires, de cultiver leur lot comme s'ils en étaient les véritables propriétaires.

En réponse à ces avantages, on peut objecter que, d'abord, il n'est pas prouvé que les parts affouagères, les allotissements ou portions ménagères aient eu une influence quelconque sur le mouvement qui attire vers les villes les populations des campagnes; un plus sûr moyen de les retenir serait de leur céder la propriété de ces terres, dont on ne leur donne aujourd'hui que la jouissance. Il peut être intéressant de constater le rôle d'assistance, que joue, à l'égard des classes pauvres, la jouissance en nature des biens communaux, mais il serait peut-être mauvais de s'engager dans cette voie : la commune est, en effet, un des degrés de l'État, et, admettre le droit pour les pauvres à l'assistance sur les propriétés de la commune, c'est établir le droit à l'assis-

tance sur les fonds publics, ce droit à l'assistance que réclament les socialistes et qu'il serait dangereux de leur reconnaître. Enfin, si l'on admet qu'il est plus profitable à l'agriculture de pratiquer la culture individuelle sur de petites étendues, que la jouissance en commun sur de larges espaces, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et ne pas répartir entre les habitants, cette propriété communale qu'on ne fait que leur prêter ?

(B) *Partages de propriété.* — Nous arrivons ainsi à l'étude du partage en propriété : quelle est sa nature, quelle serait son utilité ?

Les biens communaux ne sont pas, au point de vue du droit, dans l'indivision, par rapport aux habitants de la commune.

Comme le fait remarquer si justement M. Ducrocq (1), les habitants des communes n'ont individuellement aucun droit de co-proprieté sur ces biens, la propriété en est exclusivement à la personne morale : nul principe juridique tiré du Code civil ne peut donc servir de base au partage des biens communaux entre habitants. Mais ce qui est juste, en théorie et en droit, l'est un peu moins dans la pratique, car qu'est-ce que la commune, sinon la représentation de tous les habitants.

Sans doute, en droit civil, le partage suppose

(1) Ducrocq. *Des partages de biens communaux*, page 22 et s.

l'indivision et ici, puisqu'il n'y a pas indivision, il ne pourrait y avoir de partages, dans les termes du Code civil ; mais ne saurait-on admettre un partage de nature spéciale ?

Le partage des biens de la commune entre ses habitants, n'est pas autre chose qu'une aliénation qui pourrait trouver sa justification, ainsi que le reconnaît M. Ducrocq, soit dans la volonté de la commune propriétaire, soit dans l'utilité générale, ou dans le concours de ces deux conditions.

Ce pourrait être d'abord dans un but d'utilité publique, disons-nous. Non pas, parceque ces partages auraient pour effet de détruire la propriété de main-morte. En effet, si l'on supprime la propriété de main-morte existante, en laissant subsister les moyens de la réformer, la mesure serait inutile. En outre, pour ceux qui voient un danger social dans le développement et dans l'existence même de la propriété de main-morte, nous ferons remarquer que supprimer la propriété communale serait s'attaquer à la catégorie la moins dangereuse de propriété de main-morte, puisque c'est celle qui est placée le plus directement sous la surveillance et le contrôle de l'État.

Le motif d'utilité publique, qu'il vaudrait plutôt invoquer en faveur des partages de propriété, c'est le développement de l'agriculture. Ce serait en effet un moyen énergique de mettre en valeur

les biens communaux, en « les livrant à l'action plus féconde des efforts individuels et de l'industrie privée ».

On reconnaît en effet aujourd'hui, en économie politique, que la petite culture produit en proportion, davantage que la grande culture, et que l'avenir est au petit agriculteur, qui cherche à tirer du sol qui lui appartient, tout ce qu'il peut lui donner. La propriété individuelle est supérieure, dans ses résultats, à la propriété collective; mais cela suffirait-il à justifier les partages, et l'utilité publique est-elle une condition si importante, qu'elle doive faire négliger les droits des propriétaires. Si en effet on se base uniquement sur l'utilité publique, il faudrait admettre que l'autorité supérieure, l'État, aurait le droit de l'imposer aux communes; mais alors ce serait le partage obligatoire, contre lequel on s'est élevé avec tant de force après la loi de 1793.

Devrait-on aussi étendre le principe de partage, indistinctement, à toutes les catégories de biens? Ce serait peut-être très mauvais. Il y a des biens, en effet, pour lesquels le partage serait désastreux; les forêts, les pâturages, par exemple, disparaîtraient après l'exécution de cette mesure. Les lois sur le reboisement des montagnes, et la mise en valeur des biens communaux ont bien admis le principe de la coercition, mais seulement

pour forcer les communes à amodier leurs biens et non pas à les aliéner.

L'aliénation est, en effet, un acte grave et qui, particulièrement dans le cas que nous examinons, ne doit pas se produire sans le consentement du propriétaire.

Nous sommes donc amenés à constater que pour justifier la mesure du partage, l'utilité publique pourrait ne pas être une cause suffisante ; il faudrait donc y joindre la volonté du propriétaire. Avec les théories actuelles de notre législation communale, toute aliénation est décidée en principe par le Conseil municipal, avec approbation de l'autorité supérieure ; on pourrait concevoir les partages de la même façon.

La grande objection est celle que nous avons déjà rencontrée, c'est qu'une mesure de ce genre dépouille, au profit des habitants actuels, les générations futures de la commune. Mais il est bien entendu que nous ne parlons pas des partages à titre gratuit qui, eux, certainement, ruineraient la commune au seul profit des individus actuels qui la composent.

En admettant le partage à titre onéreux, sorte de vente au rabais dont les membres de la commune profitent seuls, on éviterait ce résultat ; les biens fonciers des communes passeraient entre les mains de propriétaires plus capables de les mettre en va-

leur, et le prix qu'on leur en demanderait entrerait dans les caisses municipales, pour indemniser la commune.

C'est ce qui arrive pour les aliénations autorisées par la loi, et l'on ne pourrait leur objecter qu'elles dépouillent les générations futures d'habitants.

On pourra dire alors, que si les communes aliènent leurs biens à leurs habitants, moyennant une somme d'argent, cette opération de partage ressemblera étrangement à la vente.

Mais il y a plusieurs différences : d'abord pour être acquéreur, il faudrait justifier de son titre d'habitant de la commune, en outre, le prix qu'on exigerait, serait très inférieur à la valeur de chaque lot.

L'objection la plus sérieuse n'est pas là ; elle est dans les résultats du partage. Les uns disent que ces mesures auraient pour effet de permettre à la grande propriété de se reformer ; les autres, que le partage, très favorable à certaines catégories de biens, serait déplorable pour d'autres.

La première de ces objections n'a plus guère de valeur aujourd'hui ; la grande propriété, au lieu de se développer, diminue, et notre législation successorale est loin de lui être favorable ; elle n'est donc plus un danger ; peut-être, au contraire, en la laissant subsister, est-elle un bienfait ; elle permet en effet de tenter les nouvelles méthodes, et de pra-

tiquer les essais, qui assurent le progrès de l'agriculture.

Sans doute, les habitants ayant acheté des lots à vil prix, seront fatalement tentés de les revendre pour une somme plus importante, aux gens qui cherchent à profiter des morcellements de la propriété foncière ; mais les marchands de biens ne sont que des intermédiaires, et finalement la terre ira à celui qui saura le mieux l'exploiter.

L'autre reproche est plus fondé : il est certain que le partage serait désastreux pour les pâtures et pour les forêts ; mais pourquoi, puisque nous invoquons l'utilité publique pour justifier le partage, ne pourrait-on admettre des exceptions, justifiées aussi par l'intérêt de tous.

CONCLUSION

Bien des économistes se prononcent pour la mesure du partage, d'autres, au contraire, tout en répudiant les théories collectivistes, se déclarent partisans du maintien des biens communaux.

Nous avons montré qu'aujourd'hui le régime en vigueur est une gêne pour la mise en valeur de ces biens, un retard dans le progrès agricole du pays ; il faut donc transformer dans un sens ou dans l'autre, la législation des biens communaux. Nous avons vu que la jouissance en nature, les partages de fruits, les allotissements, qui ont rendu et rendent encore des services qu'il serait injuste de négliger, tendent, si on les développe, à établir certaines des plus dangereuses théories des socialistes ; il vaut donc mieux adopter la mesure opposée, qui, avec des amendements et des tempéraments, nous semblent devoir être la meilleure solution.

On pourrait, par exemple, concevoir des partages à titre onéreux, en propriété, soit en levant l'interdiction qui pèse aujourd'hui sur cette mesure, soit en décidant, par une nouvelle législation, un nouveau genre de partages, en adoptant des bases différentes de celles que nous avons exposées. Le

partage serait facultatif, car le meilleur juge de l'opportunité d'une pareille mesure, serait encore la commune elle-même ; l'autorité supérieure, du reste, serait toujours là pour empêcher les excès et pour prévenir les dilapidations.

On excepterait des partages les biens qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles de morcellement ; les bois, que l'Etat par exemple, pourrait racheter, et les pâturages, pour lesquels on pourrait former des associations syndicales.

C'est là en effet, que doit se développer le progrès. La commune n'est, en quelque sorte, que l'Etat sous sa forme première ; l'association n'est ici qu'une manifestation de l'Etat. Au contraire, l'association syndicale c'est l'initiative individuelle se développant, c'est l'individu se suffisant à lui-même sans le secours de l'Etat ; et dans une législation qui supprimerait la propriété communale, forme bâtarde de la propriété de l'Etat, qui, sur les fonds publics, procure assistance aux individus, on pourrait parfaitement assurer le développement de la propriété syndicale, qui n'est qu'une manifestation de la propriété individuelle.

APPENDICE

ÉDIT DU 6 JUILLET 1769
CONCERNANT LES TROIS-ÉVÊCHÉS.

Louis, par la grâce de Dieu, Roy de France et de Navarre, à tous présents et à venir, Salut.

Les encouragements que nous nous sommes empressés de donner à l'agriculture dans différents temps, ont dû prouver combien elle nous paraissait importante. Les succès qu'ils ont eus, nous ont convaincu qu'elle est la source des vraies richesses de notre royaume. Les défrichements opérés depuis notre déclaration du 13 août 1766, ont mis en valeur des terrains qui n'avaient aucuns produits et nous ont déterminés à jeter les regards les plus attentifs sur une sorte de bien-fonds également incultes, et beaucoup plus nombreux. Les pâtis communs, accordés aux habitants par les Roys nos prédécesseurs ou par les Seigneurs particuliers, devenus arides par l'inculture et une dévastation perpétuelle, nous ont paru dignes de nos soins, par la possibilité d'en tirer, pour nos peuples, les plus puissants secours. Nous nous occupions des moyens de leur procurer tous les avantages que les donateurs leur avaient destinés, lorsqu'un grand nombre de communautés sont venues nous demander la permission de les partager entre tous les habitants. Touché de leur empressement,

nous avons cru devoir, en faisant homologuer leurs délibérations par des arrêts de notre conseil, les autoriser à un partage qui ne pourrait produire que les plus grands biens; et pour les y encourager d'autant plus, nous avons étendu, sur toutes les communes qui seraient partagées, les exemptions d'impositions royales et de dîmes, ainsi qu'elles sont énoncées en notre déclaration du 13 août 1766. Déjà nous pensions à étendre cette faculté dans notre province des Trois-Évêchés, où nous venions d'abolir le droit de parcours, de village à village, lorsque notre Parlement de Metz nous a fait proposer de permettre, par une loi générale, le partage des communes de son ressort. Nous n'avons pu voir qu'avec satisfaction son zèle pour le bien public et son empressement à concourir à nos vues, même à les prévenir et à nous indiquer ce qu'il croit utile à nos sujets, dans la province que nous avons confiée à leurs soins : nous avons même cru devoir nous reposer sur ses lumières. du soin d'homologuer les délibérations des communautés, après qu'elles auront été visées, en la manière ordinaire, par le même intendant et commissaire départi, et nous avons été aussi sensible à son désintéressement que content des moyens qu'il nous a présentés, et qui se sont trouvés analogues au plan général que nous nous étions proposé. A ces causes et autres considérations à ce nous mouvant, de l'avis de notre conseil et de notre certaine science, pleine puissance et autorité royale. nous avons, par ce présent édit perpétuel et irrévocable, dit, déclaré et ordonné, disons, déclarons, statuons et ordonnons, voulons, et nous plaît ce qui suit :

ART. I. — Nous permettons à toutes les communautés qui le désireront, de partager entre tous les ménages existants, sans distinction des veuves et par portions égales, la totalité ou seulement partie des terres, prés, marais, landes ou friches leur appartenant en commun, comme et ainsi qu'il sera ci-après expliqué. A l'effet de quoi nous

avons dérogé et dérogeons par ces présentes, à toutes les lois et usages, arrêts et règlements à ce contraires.

ART. II. — Les délibérations des communautés seront arrêtées dans une assemblée convoquée dans la manière ordinaire, et rédigées et reçues par un notaire et tabellion ; pour la minute rester en son dépôt et en être par lui délivrée une expédition aux habitants. Ces délibérations contiendront les oppositions qui auraient pu être formées par aucun desdits habitants et les causes d'icelles. Les mêmes délibérations seront signées par les deux tiers au moins d'iceux et visées par le sieur intendant et commissaire départi dans la province, pour l'exécution de nos ordres. Après quoi, elles seront présentées à notre Cour du Parlement de Metz, pour y être homologuées et enregistrées sans frais.

ART. III. — Les parts seront indivisibles, inaliénables et ne pourront être saisies par les créanciers des possesseurs, mais seulement les fruits, lesquels il sera loisible aux dits créanciers de se faire adjuger, sans néanmoins que la présente disposition puisse nuire en quoi que ce soit aux droits précédemment affectés sur lesdites communes.

ART. IV. — Aucune personne non domiciliée dans le lieu ne pourra jouir d'une part, et aucun habitant ne pourra en posséder deux. Les parts qui surviendront surnuméraires seront, à la diligence des maires et syndics, louées dans la manière ordinaire, au profit de la communauté, pour trois ans. Si dans l'intervalle, aucuns des habitants non pourvus veulent les réclamer, selon leur ancienneté d'établissement, en ce cas, l'année courante restera au profit de la dite communauté, et les loyers des années suivantes leur seront remis par les fermiers, jusqu'à l'expiration des baux actuels, auquel temps les dites parts seront délivrées.

ART. v. — Toutes les parts seront héréditaires en ligne directe seulement, et celles qui tomberaient en ligne collatérale, ou deviendraient vacantes par autres moyens, passeront aux plus anciens mariés entre les habitants non pourvus. Les fruits de l'année appartiendront à la succession du défunt possesseur.

ART. vi. — La disposition testamentaire aura lieu, sans préjudice de l'usufruit, au profit de la veuve, en faveur d'un des enfants tenant ménage; à son défaut, la part entière et sans division, appartiendra à l'aîné des dits enfants établis.

ÉDIT DE JANVIER 1774
CONCERNANT LA BOURGOGNE (1).

ART. i. — Nous permettons à toutes les communautés de notre province de Bourgogne, Comtés de Màconnais, Auxerrois et Bar-sur-Seine, et des pays de Bugey et de Gex, qui le désireront, de partager entre tous les feux ou ménages existants, sans distinction des veuves, filles et garçons tenant ménage séparé et contribuant aux impositions, la totalité ou seulement partie des terres.....

ART. ix. — En ce qui concerne le Bugey, tous domiciliés et habitants des communautés, même ceux qui ne paieront que la capitation, participeront aux partages des terres communales; entendons au surplus réserver au dit pays tous droits et privilèges que les lois municipales pourraient avoir établis concernant le triage des terres.

(1) Nous donnons les textes des édits, d'après l'ouvrage de M. Legentil, sur les « *Portions ménagères* »; mais nous reproduirons, pour ceux qui concernent la Bourgogne, l'Artois et la Flandre, uniquement les passages qui diffèrent de l'édit de 1769).

LETTRES-PATENTES DU 27 MARS 1777

CONCERNANT LA FLANDRE

ART. VI. — Toutes ces portions qui auront été numérotées dans son procès-verbal et même dans son plan, seront tirées au sort dans une assemblée générale par chaque ménage, pour en jouir jusqu'au décès du dernier vivant, du mari et de la femme, sans qu'aucun feu ou ménage puisse jouir des deux portions.

ART. VII. — Personne ne pouvant jouir de deux portions à la fois, si deux portionnaires viennent à se marier ensemble, ils seront tenus d'en abandonner une à leur choix.

ART. VIII. — Comme ces portions de marais sont singulièrement affectées aux feux ou ménages de chaque paroisse, pour les aider et soutenir, dès que le dernier survivant du mari ou de la femme sera décédé, ces portions passeront à d'autres ménages qui n'en auront pas encore été pourvus, toujours dans l'ordre d'ancienneté.

ART. X. — Pour succéder à l'avenir aux portions ménagères qui viendront à vaquer dans chaque communauté, il faudra être natif de ladite communauté, ou avoir épousé une fille ou veuve qui en soit native, et y demeurer avec elle.

ART. XII. — Chaque ménager ou portionnaire sera tenu de mettre en valeur sa portion, de la manière la plus convenable à son terrain, dès la première année que le délaissement lui en aura été fait, et au cas qu'il ait laissé passer trois années, sans l'avoir mise en culture ou même sans l'avoir entretenue, quoiqu'il en ait payé le cens, il en demeurera privé de plein droit, et ladite portion sera assignée à un

autre ménage, qui n'en aurait pas, ou affermée au profit de la communauté.

ARRÊT DU CONSEIL DU 25 FÉVRIER 1779

CONCERNANT L'ARTOIS.

..... que les parts qui écherront ou qui sont échues à chaque habitant, par l'effet des partages, seront inaliénables ; que nul habitant ne pourra en posséder deux et que l'aîné mâle de chaque famille, et à défaut de mâles, l'aînée des femelles seront seuls admis à succéder auxdites parts ; que dans le cas de mariage entre deux portionnaires, ils seront tenus d'opter l'une des deux parts à eux appartenantes, pour abdiquer l'autre. Veut, Sa Majesté, que dans le cas où un chef de famille ne laisserait en décédant, aucun héritier direct, la portion de marais dont il a joui, retourne à la communauté, pour être assignée aux chefs de famille qui n'en posséderont aucune, et, parmi eux, aux plus anciennement domiciliés dans la communauté. Et que, si le portionnaire a fait quelques impenses et améliorations extraordinaires sur sa portion, ses héritiers seront libres de les emporter sans dégrader, si mieux n'aime celui qui sera envoyé en possession de la portion, leur en payer la valeur suivant l'estimation, comme si elles étaient séparées du fonds.

Ordonne Sa Majesté, que, sur le présent arrêt, toutes lettres nécessaires seront expédiées.

Fait au Conseil d'État du Roy, Sa Majesté y étant, tenu à Versailles, le vingt-cinq février mil sept cent soixantedix-neuf.

Signé : le Prince de Montbarrey.

DÉCRET DU 14 AOUT 1792

RELATIF AU PARTAGE DES BIENS COMMUNAUX

(Collect. du Louvre, T. 10, p. 289).

L'Assemblée nationale, sur la motion d'un de ses membres, après avoir décrété l'urgence, décrète :

1^o Que dès cette année, immédiatement après les récoltes, tous les terrains et usages communaux, autres que les bois, *seront partagés entre les citoyens de chaque commune* ;

2^o Que ces citoyens jouiront en toute propriété de leurs portions respectives ;

3^o Que les biens connus sous le nom de sursis et vacants seront également divisés entre les habitants ;

4^o Que pour fixer le mode du partage, le comité d'agriculture présentera dans trois jours le projet de décret.

DÉCRET DU 28 AOUT 1792

RELATIF AU RÉTABLISSEMENT DES COMMUNES ET DES CITOYENS DANS LES PROPRIÉTÉS ET DROITS, DONT ILS ONT ÉTÉ DÉPOUILLÉS PAR L'EFFET DE LA PUISSANCE FÉODALE.

(Coll. du Louvre, T. 10, p. 712)

Voir Duvergier, Tome 4, page 376.

DÉCRET DU 11 OCTOBRE 1792

PORTANT QUE LES BIENS COMMUNAUX EN CULTURE CONTINUERONT, JUSQU'A L'ÉPOQUE DU PARTAGE, A ÊTRE CULTIVÉS ET ENSEMENCÉS COMME PAR LE PASSÉ.

(Collection du Louvre, T. 12, p. 54)

La Convention nationale, après avoir entendu le rapport

de son Comité d'agriculture, considérant que le partage des terrains communaux, ordonné par le décret du 14 Août dernier, ne peut s'exécuter que dans un terme encore éloigné, *tant parceque les moyens d'exécution ne sont pas décrétés*, que parceque les opérations qui sont nécessaires pour y parvenir, exigeront un travail long et compliqué, et que l'incertitude de la jouissance des fruits, pourrait suspendre les travaux de ceux qui les ont cultivés jusqu'à ce jour, ce qui diminuerait notablement la masse générale des subsistances, décrète ce qui suit :

Les communaux en culture continueront, jusqu'à l'époque du partage, à être cultivés et ensemencés comme par le passé, suivant les usages des lieux, et les citoyens qui auront fait les dites cultures et semences jouiront des récoltes provenant de leurs travaux.

DÉCRET DU 10 JUIN 1793

CONCERNANT LE MODE DE PARTAGE DES BIENS COMMUNAUX

(*Moniteur* des 7-9 Juin 1793)

Section I.

ART. I. — Les biens communaux sont ceux sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune, ont un droit commun.

ART. II. — Une commune est une Société de citoyens unis par des relations locales, soit qu'elle forme une municipalité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une autre municipalité, de manière que, si une municipalité est composée de plusieurs sections différentes, et que chacune d'elles ait des biens communaux séparés, les habitants seuls de la section, qui jouissaient du bien communal, auront droit au partage.

ART. III. — Tous les biens appartenant aux communes, soit communaux, soit patrimoniaux, de quelque nature qu'ils puissent être, pourront être partagés, s'ils sont susceptibles de partage, dans les formes et d'après les règles ci-après prescrites, et sauf les exceptions qui seront prononcées.

ART. IV. — Sont exceptés du partage, les bois communaux, lesquels seront soumis aux règlements qui ont été, ou qui seront décrétés pour l'administration des forêts nationales.

ART. V. — Seront pareillement exceptés du partage, les places, promenades, voies publiques et édifices à l'usage des communes..... et en général, toutes les portions du territoire, qui, n'étant pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérées comme une dépendance du domaine public.

ART. VI. — Les communes où les citoyens qui ont joui jusqu'à présent du droit d'y conduire leurs bestiaux, continueront à en jouir comme par le passé.

ART. IX. — Seront tenus en réserve les terrains qui renfermeraient des mines, minières, carrières et autres productions minérales dont la valeur excèderait celle du sol qui les couvre, ou qui seraient reconnues d'une utilité générale soit pour la commune, soit pour la République.

Section II.

ART. I. — Le partage des biens communaux sera fait par tête d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe, absent ou présent.

ART. II. — Les propriétaires non habitants, n'auront aucun droit au partage.

ART. IV. — Les fermiers, métayers, valets de labour, domestiques, et généralement tous citoyens, auront droit au partage, pourvus qu'ils réunissent les qualités exigées pour être réputés habitants.....

ART. XII. — Chaque habitant jouira en toute propriété de la portion qui lui écherra dans le partage.

ART. XIII. — Il ne pourra cependant l'aliéner pendant les 10 années qui suivront la promulgation du présent décret, et la vente qu'il en pourrait faire sera regardée comme nulle et non avenue.

Section III.

ART. I. — Le partage des biens communaux sera facultatif.

ART. V. — Tout individu de tout sexe ayant droit au partage et âgé de vingt-un ans, aura droit de voter.

ART. IX. — Si le tiers des voix vote pour le partage, le partage sera décidé.

ART. X. — Après cette détermination, la délibération qui portera le partage ne pourra plus être révoquée.

Section V.

ART. I. — Les contestations qui pourront s'élever à raison du mode de partage entre les communes, seront terminées sur simple mémoire, par le directoire du département, d'après l'avis de celui du district.

LOI DU 21 PRAIRIAL AN IV

PORTANT QU'IL SERA PROVISOIREMENT SURSIS AUX POURSUITES RÉSULTANT DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DU 10 JUIN 1793, SUR LE PARTAGE DES BIENS COMMUNAUX.

(*Bulletin officiel*, 2^{me} Série, N° 436)

Voir : Duvergier, Tome 9, page 199.

LOI DU 2 PRAIRIAL AN V

QUI OTE AUX COMMUNES LA FACULTÉ D'ALIÉNER OU D'ÉCHANCER LEURS BIENS.

(*Bulletin officiel*, 2^{me} Série, N° 1201)

Voir : Duvergier, Tome 9, page 368.

LOI DU 9 VENTOSE AN XII

RELATIVE AUX PARTAGES DE BIENS COMMUNAUX, EFFECTUÉS EN VERTU DE LA LOI DU 10 JUIN 1793.

(*Bulletin officiel*, 3^{me} Série, N° 3641)

Voir : Duvergier, Tome 14, page 321.

DÉCRET DU 9 BRUMAIRE AN XIII

RELATIF AU MODE DE JOUISSANCE DES BIENS COMMUNAUX.

(*Bulletin officiel*, 4^{me} Série, N° 365)

Voir : Duvergier, Tome 15, page 101.

DÉCRET DU 4^{me} JOUR COMPLÉMENTAIRE AN XIII.

ADDITIONNEL A LA LOI DU 9 VENTOSE AN XII, SUR LE PARTAGE DES BIENS COMMUNAUX

(*Bulletin officiel*, 4^{me} Série, N° 1059)

Voir : Duvergier, Tome 15, page 266.

LOI DU 20 MARS 1813

CONCERNANT LES FINANCES

(Bulletin officiel, 4^{me} Série, N° 9058)

Voir : Duvergier, Tome 18, page 260 (Art. 1, 2 et 3 du Titre 1^{er}).

LOI DU 18 JUILLET 1837

SUR L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

(Bulletin officiel, 9^{me} Série, N° 6946)

Voir : Duvergier, Tome 37, page 227 (Art. 5 du Titre 1^{er}. Art. 17 et 19 du Titre II).

LOI DU 6 DÉCEMBRE 1850

SUR LA PROCÉDURE RELATIVE AU PARTAGE DES TERRES VAINES ET VAGUES
DANS LES CINQ DÉPARTEMENTS COMPOSANT L'ANCIENNE PROVINCE DE BRETAGNE.*(Bulletin officiel, 10^e Série, N° 2585)*

Voir : Duvergier, Tome 50, page 475

LOI DU 19 JUIN 1857

RELATIVE A L'ASSAINISSEMENT ET A LA MISE EN CULTURE DES LANDES
DE LA GASCOGNE*(Bulletin officiel, 11^e Série, N° 4684)*

Voir : Duvergier, Tome 57, page 151.

LOI DU 28 JUILLET 1860

RELATIVE A LA MISE EN VALEUR DES MARAIS ET DES TERRES INCULTES,
APPARTENANT AUX COMMUNES

(*Bulletin officiel*, 11^e Série, N° 7991)

Voir : Duvergier, Tome 60, page 346.

LOI DU 8 JUIN 1864

QUI COMPLÈTE, EN CE QUI CONCERNE LE GAZONNEMENT, LA LOI DU 28 JUILLET
1860, SUR LE REBOISEMENT DES MONTAGNES

(*Bulletin officiel*, 11^e Série, N° 12392)

Voir : Duvergier, Tome 64, page 241.

LOI DU 4 AVRIL 1882,

RELATIVE A LA RESTAURATION ET A LA CONSERVATION DES TERRAINS EN
MONTAGNE.

(*Bulletin officiel*, 12^{me} Série, N° 12106)

Voir : Duvergier, Tome 82, page 205.

LOI DU 23 NOVEMBRE 1883.

QUI MODIFIE L'ARTICLE 105 DU CODE FORESTIER, RELATIF AU PARTAGE
DES BOIS D'AFFOUAGE.

(*Bulletin officiel*, 12^{me} Série, N° 13838)

Voir : Duvergier, Tome 83, page 331.

LOI DU 5 AVRIL 1884.
SUR L'ORGANISATION MUNICIPALE.
(*Bulletin officiel*, 12^{me} Série, N° 14221)

Voir: Duvergier, Tome 84, page 99 (Art. 61 et 68 du Titre II).

Vu :
Le Président de la thèse,
CH. LEFEBVRE.

Vu :
Le Doyen,
GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — Des Sections de Commune.
- BLOCK. — Dictionnaire d'Administration.
- CAUWÉS. — Cours d'Économie politique.
- DAILLONGEVILLE. — Des parts de marais et portions ménagères.
- DUCROCQ. — Des partages de biens communaux.
— Cours de Droit Administratif.
- HENRION DE PANSEY. — Des biens communaux et de la police rurale et forestière.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- DE LAPOIX DE FRÉMINVILLE. — Histoire du Gouvernement, des biens des Communautés d'habitants.
- LAVELEYE. — La propriété collective. — La propriété et ses formes primitives.
- LEGENTIL. — Traité historique, théorique et pratique de la législation des portions communales et ménagères.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — Traité d'Économie politique.
— Le Collectivisme.
- MONNIER. — De l'Agriculture française.
- MORGAND. — La loi municipale.
- SERRIGNY. — Organisation et compétence administratives.
— Revues et Recueils divers.
- BEQUET. — Répertoire de droit Administratif.
- DALLOZ. — Répertoire. — Jurisprudence générale.

DUVERGIER. — Collection des Lois.

ISAMBERT. — Recueil général des anciennes Lois françaises.

PANHARD et HALLAYS-DABOT. — Jurisprudence du Conseil d'État.
Revue générale d'administration.

SIREY. — Recueil des Lois et Arrêts

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	
Les Origines des Biens communaux	1
PREMIÈRE PARTIE	
Histoire des partages de Biens communaux	15
CHAPITRE I. — <i>Le régime des biens communaux avant la Révolution</i>	15
CHAPITRE II. — <i>Les partages de biens communaux sous la Révolution (1790 — an XIII)</i>	31
CHAPITRE III. — <i>Les partages de biens communaux en pro- priété, depuis la Révolution</i>	50
DEUXIÈME PARTIE	
Législation actuelle de la jouissance des Biens com- munaux	67
CHAPITRE I. — <i>Administration et composition des com- munaux</i>	67
CHAPITRE II. — <i>Les modes de jouissance des biens com- munaux</i>	75

<i>Section I. — Jouissance commune.....</i>	76
<i>Section II. — Les partages héréditaires ou viagers des édits du XVIII^{me} siècle.....</i>	80
§ 1. — Nature de ces partages	80
§ 2. — Conditions exigées pour y participer.....	84
A. Etat des personnes. Domicile.....	84
B. Feu et ménage séparés.....	90
C. Règles spéciales de succession.....	92
D. Conditions d'inscription, sur la liste d'aspi- rance	100
§ 3. — Droits et devoirs respectifs des allotis et de la commune.....	103
§ 4. — Contentieux.....	107
<i>Section III. — Les partages de jouissance dans notre législation. — L'affouage.....</i>	111
§ 1. — Modes employés	111
§ 2. — Conditions d'aptitude	118
§ 3. — Contentieux	122
A. Réclamations contre le mode et les bases du partage	122
B. Réclamations sur l'exécution des partages et principalement sur la taxe.....	125
<i>CHAPITRE III. — Du régime à adopter pour les biens communaux.....</i>	130
§ 1. — La propriété collective à l'étranger	131
§ 2. — Des modifications qu'on pourrait apporter au régime actuel des biens communaux	135
A. Jouissance en nature	136
B. Partages de propriété.....	139

TABLE DES MATIÈRES

163

CONCLUSION.....	145
-----------------	-----

APPENDICE

Principaux textes concernant la jouissance des communaux.....	147
--	-----

BIBLIOGRAPHIE.....	161
--------------------	-----

Châteauroux. -- Typographie et Lithographie P. LANGLOIS et Cie
